

**William I. Robinson**

**Conflictos transnacionales:**

**Centroamérica, cambio social y globalización**

**UCA Editores**

cambios. Presentados como procesos de tipo ideal, los procesos transnacionales incluyen los siguientes cuatro aspectos, *inter alia*, que juntos constituyen un modelo de globalización de las transiciones del Tercer Mundo:

- a. La subordinación y la integración a la economía global de economías anteriormente consideradas nacionales y regionales, incluyendo la introducción de nuevas actividades económicas. Diferentes países y regiones asumen nuevos perfiles especializados en la división global del trabajo.
  - b. Una completa reestructuración de clase, en la que las clases domésticas tienden a globalizarse; las clases preglobalización, como los sectores campesinos y los artesanales, tienden a desaparecer; y las clases y fracciones de clase nuevas vinculadas a la economía global emergen y se convierten en elementos dominantes. Esto es parte de un proceso al que yo me refiero de forma más amplia denominándolo *formación transnacional de clase*, un proceso que se despliega tanto en el Norte como en el Sur.
  - c. El proyecto transnacional de neoliberalismo y poliarquía se establece como el proyecto hegemónico guiado por las fracciones transnacionalizadas de la elite.
  - d. Los sistemas políticos y las sociedades civiles locales se transnacionalizan, y los Estados se integran de forma externa a las instituciones y los foros supranacionales que gradualmente asumen más y más funciones que le correspondían al Estado-nación en el período de preglobalización. Los Estados nacionales siguen siendo importantes, pero se convierten en cinturones de transmisión y en ejecutores locales del proyecto de la elite transnacional.
- Los siguientes tres capítulos exploran cómo estos procesos se han manifestado en Centroamérica.

## II. La política de la globalización y las transiciones en Centroamérica

El conflicto centroamericano captó la atención mundial desde los años setenta hasta los noventa —sus causas, sus resultados y sus implicaciones más amplias—; sin embargo, dejó de ser un punto de interés después del proceso de pacificación. ¿Cómo explicar entonces el conflicto regional? Las causas más próximas, como la literatura relacionada con la temática lo indica, eran (a) el incremento dramático en los niveles de pobreza asociado con el modelo particular del desarrollo capitalista que tuvo lugar; (b) una estructura política rígida y autoritaria que bloqueó las formas consensuadas de cambio social; (c) y la respuesta particular conductivista de los diferentes agentes colectivos, como los movimientos revolucionarios, los Estados Unidos y otros más. Discutiré estas causas más próximas en este capítulo y mostraré cómo la globalización ejerció una influencia estructural en ellas. Este capítulo identifica a Centroamérica como un ámbito de procesos transnacionales. Comienza dando un vistazo general a la transición centroamericana y luego presenta casos de estudio sobre las transiciones al capitalismo global de cada una de las cinco Repúblicas. El estudio de cada país tiene su propio foco

de atención o unas dimensiones propias de análisis en las que se hace énfasis, ya que he tratado de captar lo que a mi criterio son los más importantes subprocesos y las dinámicas que caracterizaron a cada caso de globalización. Sin embargo, mientras que se presta atención a las particularidades históricas, estos estudios también se enfocan en las transiciones desde una perspectiva comparativa y destacan algunos temas clave que surgen de cada caso y que subrayan una cierta uniformidad subyacente en toda la región en el proceso de globalización y de cambio social. Estos temas clave incluyen (1) la crisis social, política y militar que le siguió al resquebrajamiento regional del antiguo modelo de acumulación; (2) el surgimiento de fracciones transnacionales y cómo estas se organizaron; (3) la disputa por el Estado en cada República y cómo eventualmente los grupos de tendencia transnacional toman el control de las mismas; (4) la reestructuración neoliberal y la introducción de nuevas actividades económicas que representan el surgimiento regional de un nuevo modelo transnacional de desarrollo; y (5) el rol preponderante de los Estados Unidos y de otras instituciones del TNS.

## I. Centroamérica como ámbito de procesos transnacionales 1.1. La integración de Centroamérica a la sociedad y a la economía globales

Las economías, los Estados, las formas de gobierno, la estructura de clases y las relaciones externas de las cinco Repúblicas centroamericanas —Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— fueron elementos que se transformaron de manera fundamental desde la década de los sesenta hasta los primeros años del siglo XXI. Esta transición que ocurrió en la región en un término de aproximadamente 30 años puede caracterizarse como una rearticulación gradual, altamente conflictiva y contradictoria de Centroamérica a la economía mundial y a la sociedad global.

Centroamérica primero fue *creada*, y luego integrada al sistema capitalista mundial, a través de la conquista colonial, durante los primeros años del siglo XVI, como parte de la génesis del sistema y del período de acumulación primitiva de capital (mercantilismo). En este proceso, el tejido social precolonial de la región se transformó profundamente y se estableció una estructura colonial que se mantuvo hasta el siglo XIX, a pesar de la declaración formal de independencia a principios de 1821. En la última parte del siglo XIX, Centroamérica intensificó su proceso de inserción al capitalismo mundial con la introducción del café y de otros productos de exportación que vincularon de manera firme a la región al mercado mundial en el momento que este último se expandía y se extendía de forma muy rápida; esta situación ocasionó transformaciones profundas en la estructura de clases y en la estructura socioeconómica, así como también en el sistema político interno. Esta segunda transformación interna fundamental, el establecimiento de lo que Torres Rivas ha llamado “sociedades agroexportadoras”<sup>1</sup>, coincide con una nueva fase en el capitalismo mundial, caracterizada por una segunda ola de expansión colonial del centro, la exportación de capital y la sustitución del capitalismo competitivo clásico por el capitalismo monopolístico. El proceso de inserción de la región se intensificó y se transformó en el siglo XX, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la expansión de las agroexportaciones y de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Desde la década de los sesenta, lo que ha transpirado la región es una transición a un modo cualitativamente diferente de inserción que corresponde a la globalización.

1. Edelberto Torres Rivas, *History and Society in Central America*, Austin, 1993.

Entre los años setenta y los noventa, la tipología de los procesos transnacionales que se discutió en el capítulo uno se vio plasmada en la región a medida que esta se iba integrando a la economía y a la sociedad global emergente. Esta integración ha involucrado los siguientes puntos.

*Economía.* La producción maquiladora (particularmente de piezas de ropa), el turismo y la hostelería, las exportaciones no tradicionales agropecuarias, la exportación de mano de obra centroamericana y el envío de remesas que hacen los centroamericanos que trabajan en el exterior se han convertido de forma dramática en las nuevas cuatro actividades económicas dinámicas que vinculan a la región con la economía global, las cuales han comenzado a ensombrecer el modelo agroexportador tradicional de la región que correspondía al período de la preglobalización. La reestructuración neoliberal ha avanzado en cada país de la región. El modelo de la ISI de desarrollo populista ha sido reemplazado por el modelo neoliberal del capitalismo de libre mercado, incluyendo un proceso arrasador de liberalización y privatización.

*Reestructuración de clase.* Los campesinos, los artesanos, los industriales nacionales y otras clases sociales y económicas de la preglobalización han tendido a desintegrarse de forma gradual, y tres grupos principales del período de la globalización se han colocado al frente: fracciones transnacionalizadas de la burguesía, tecnócratas y profesionales conectados con las nuevas actividades económicas; las nuevas clases trabajadoras urbanas y rurales; y las nuevas clases de supernumerarios, o sea, reservas desocupadas de mano de obra. Una gran porción de supernumerarios ha emigrado a Estados Unidos, donde constituye un ámbito desnacionalizado de excedente de mano de obra disponible.

*Fuerzas sociales y políticas.* A nivel del proyecto dominante, los antiguos regímenes autoritarios se han desmoronado a través de las transiciones hacia la poliarquía, y los movimientos de

izquierda que en la década de los ochenta se postulaban como alternativa antistatista a la integración al orden global emergente ya han sido vencidos o se han transformado. En cada país centroamericano, una nueva fracción de derecha, o bien fracciones "tecnocráticas" transnacionalizadas, ha alcanzado la hegemonía dentro de las clases dominantes y ha impulsado la agenda transnacional de neoliberalismo y de consolidación de las poliarquías a través de diversas instituciones, incluyendo partidos políticos, Estados y órganos de la sociedad civil. A nivel de los proyectos de grupos subordinados, fracasó el modelo de cambio revolucionario mediante la toma del poder del Estado y, desde esas alturas, la transformación de la estructura social. Al mismo tiempo, la incursión del capitalismo global en el tejido social, combinado con la experiencia colectiva del levantamiento revolucionario, ha generado el despertar de la sociedad civil y el surgimiento de nuevos movimientos sociales de base.

*El Estado y el sistema político.* Cada Estado centroamericano ha sido reducido y transformado. Los institutos financieros internacionales (IFI) y diversas unidades de la ONU o de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como otros actores transnacionales, han asumido cada vez más las funciones del Estado a través del diseño y la imposición de políticas económicas, el manejo de los acuerdos de paz, el patrocinio de la "construcción de instituciones", etcétera. Los cinco Estados centroamericanos se han encaminado gradualmente hacia una integración supranacional. Esta integración es política y ha ocurrido a través de nuevos foros formales e informales, como el Sistema de la Integración Centroamericana y el Parlamento Centroamericano; además, incluye la negociación de una nueva zona de libre comercio basada en una integración colectiva al TLCAN y, más allá de este, a la economía global.

Los capítulos tres y cuatro documentan y exploran este nuevo modelo transnacional de sociedad. Primero, análisis en este capítulo las fuerzas sociales que estuvieron en pugna durante

la transición que ocurrió a lo largo de los años sesenta hasta los noventa, y las determinaciones que ejercieron estas distintas fuerzas en los resultados de dicha transición.

## 2. Estructuras y fuerzas sociales en Centroamérica: una revisión de las transiciones

Vista desde una abstracción analítica, la tipología de los procesos transnacionales se basa en la noción del desplazamiento de un conjunto de estructuras a otro. El primer conjunto corresponde a la fase Estado-nación del capitalismo mundial, y el segundo conjunto a la todavía emergente etapa transnacional, en la que los procesos transnacionales comienzan a desenvolverse y a ejercer una influencia estructural en la formación social regional. En el enfoque dialéctico, lo nuevo surge de las contradicciones manifestadas dentro de lo antiguo. Las estructuras sociales se construyen y se reconstruyen constantemente a través de la lucha de las diversas fuerzas sociales. Las estructuras sociales no solo están sujetas al cambio, sino que de hecho generan dentro de sí mismas las fuerzas que traen consigo el cambio. Las relaciones de dominación y de subordinación producen conflictos de intereses objetivos con relación a las condiciones sociales prevalentes; el cambio social deviene del desenvolvimiento y de la resolución (o de la falta de resolución) de estos conflictos. Este es un proceso histórico en curso y de final abierto.

Los conjuntos de estructuras usualmente se estabilizan durante los períodos de equilibrio, o empate, entre las fuerzas sociales en pugna, y luego se desenvuelven en la medida que las contradicciones internas maduran y le dan paso a nuevos levantamientos. A partir de los años sesenta, la estructura social posterior a la Segunda Guerra Mundial en Centroamérica ya no podría reproducirse y comenzó a desmoronarse<sup>2</sup>. Como lo

2. Entre los muchos estudios que existen sobre la economía política del período posterior a la Segunda Guerra Mundial en Centroamérica,

indica Carlos Vilas, este fue un período de un desarrollo capitalista muy rápido —y muy exitoso— en el istmo. Las dislocaciones masivas ocasionadas por el desarrollo capitalista y los nuevos conjuntos de contradicciones sociales, más que la falta de cambios y de desarrollo, engendraron la crisis social y el conflicto político, el cual más adelante también se volvió un conflicto militar que envolvió a toda la región<sup>3</sup>. A medida que el capital extranjero se cernía sobre Centroamérica durante los años sesenta y los setenta como parte del MCCA promovido por Estados Unidos, la región se integraba a la economía global emergente, desplazando al campesinado y a los artesanos locales, y creando nuevas fracciones capitalistas opuestas al tipo de “capitalismos compinches” (“crony capitalism”, en inglés) que los autócratas tradicionales tendrían a practicar, como en el caso de los Somoza en Nicaragua o en el de los hombres fuertes y los gobernantes militares en otras Repúblicas. Todo esto estableció la base estructural para los levantamientos sociales que ocurrieron desde los años setenta hasta los noventa.

Cada expansión en la economía mundial ha producido una rearticulación de Centroamérica a la misma, incluyendo la transformación de las fuerzas sociales y la reestructuración de las economías, Estados y bloques de poder. La panorámica que presento en este material divide el movimiento histórico subyacente en la región durante las décadas recientes, representado por la introducción gradual de dinámicas globalizantes y procesos transnacionales, una periodización de tres partes, con el propósito de establecer una concepción analítica de la cuestión. A esta periodización luego se le sobrepone un análisis de tres distintos bloques de fuerzas sociales en disputa por la estructura social

véase Torres Rivas, *History and Society in Central America*, *op. cit.*, y también Victor Bulmer Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987.

3. Carlos M. Vilas, *Between Earthquakes and Volcanoes: Market, State, and the Revolutions in Central America*. Nueva York, 1995.

en Centroamérica. Los tres períodos que se traslapan son (1) el "reino de las oligarquías" (1945-1970). Este período, recíproco a la fase Estado-nación del capitalismo mundial, se estabilizó durante la dramática expansión de la economía mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial, bajo la dominación estadounidense, que ocurrió después de la crisis del mundo capitalista en la década de los treinta. (2) El período de ascendencia revolucionaria y de desafío revolucionario a las dictaduras oligárquicas (1970-1980). Este período representó la respuesta de las fuerzas sociales en la región a la dictadura oligárquica dentro del telón estructural del estancamiento mundial y de la inestabilidad que comenzó en la década de los setenta. Por su parte, este período de incertidumbre, a nivel global, reflejó la dislocación y la reestructuración asociada con el resquebrajamiento de un orden mundial basado en el capitalismo de Estado-nación. (3) El período del surgimiento, del crecimiento y de la hegemonía del proyecto transnacional para Centroamérica (desde los años ochenta hasta inicios del siglo XXI). Este período todavía tiene un final abierto. Es recíproco a la incipiente consolidación y hegemonía del nuevo capitalismo global.

Tres amplias fuerzas sociales que representan tres distintos proyectos para la región estuvieron en pugna durante los levantamientos y las transiciones que ocurrieron de la década de los sesenta hasta la década de los noventa. Los terratenientes y los grupos dominantes conectados con el modelo agroexportador tradicional buscaron sostener y reproducir el antiguo modelo de acumulación capital, y el particular conjunto de privilegios sociales y de relaciones de dominación basadas en los sistemas políticos autoritarios. La dominación oligárquica era la expresión orgánica de la estructura socioeconómica real. Era el resultado de un período intenso de luchas sociales y de clase en la región entre las dos guerras mundiales, y particularmente de la crisis del capitalismo mundial de la década de los treinta. Estas luchas van desde el movimiento sandinista de Nicaragua.

entre 1926 y 1933, y la insurrección fallida de 1932 con la posterior matanza en El Salvador, hasta el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954, planificado por la CIA, marcando así el final del período reformista en Guatemala. Los grupos dominantes le concedieron una amplia autonomía a las dictaduras cívico-militares para contener las contradicciones generadas por la estructura socioeconómica misma, incluyendo la amenaza que venía desde abajo y su propia desorganización y divisiones internas. A medida que "el otoño de los oligarcas" se aproximaba, los sectores populares y los movimientos revolucionarios de masas buscaban un reformismo radical, como, por ejemplo, una mayor redistribución de tierras, así como también alternativas revolucionarias y socialistas de mayor profundidad para la región que pudieran verdaderamente socavar la estructura de clases, desbarratar las relaciones de dominación, y redistribuir el poder y los recursos a favor de las mayorías populares.

A medida que el conflicto regional se expandió durante los años setenta y los ochenta, en la superficie de la cuestión, la situación parecía una contienda bipolar entre las viejas oligarquías y los movimientos revolucionarios populares. Pero, de hecho, las dinámicas globalizantes habían comenzado a tener un efecto transformador en las fuerzas sociales locales. Una nueva derecha gradualmente se convirtió, en la década de los ochenta, en medio de arranques y ataques, en fracciones locales transnacionalizadas de elites dominantes y adquirió su propio protagonismo político. Jeffrey Paige, en su estudio *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America (Café y poder: revolución y el surgimiento de la democracia en Centroamérica)*, discute que la fracción agroindustrial centroamericana rompió con la fracción agraria en la crisis de la década de los ochenta<sup>4</sup>. Mi intención es llevar esta

4. Jeffrey M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge, Massachusetts, 1997.

línea de análisis todavía más lejos. Una fracción atada a nuevas actividades económicas y la economía global rompieron con la oligarquía agroexportadora que incluía a los grupos económicos agrarios y a los agroindustriales. Así como las relaciones de clase pasaron del apogeo de la economía cafetalera de la primera mitad del siglo XX a la economía de agroexportación más diversificada del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, estas relaciones de clase han cambiado nuevamente bajo la actual reorganización económica del período de globalización.

El proyecto de los nuevos grupos dominantes era hacer avanzar la agenda de la elite transnacional. Esta fracción transnacional no era un grupo que se formó desde el exterior de la oligarquía tradicional, sino desde el interior, desde las mismas redes familiares<sup>5</sup>. Con frecuencia, esta fracción y los nuevos grupos económicos constituían, literalmente, una nueva generación, algunas veces llamada "jóvenes turcos", graduados en administración de empresas y en economía en Estados Unidos. Ellos estaban al tanto de que no les sería viable simplemente tomar posesión de las empresas y continuar con las mismas actividades económicas o prácticas políticas de sus padres. En otras palabras, se estaban dando cuenta de las diferencias estructurales entre las fuentes de riqueza y el poder elitista de la generación anterior, y aquellas fuentes que una nueva coyuntura histórica les mostraba.

Las perspectivas de estos grupos relacionados con la acumulación de más riquezas y privilegios descansaban menos en la restauración de las industrias y de las agroexportaciones

5. Carlos Vilas proporciona un buen análisis sobre la clase y el linaje de familia en Centroamérica utilizando el caso de Nicaragua. Véase "Family Affairs: Class, Lineage and Politics in Contemporary Nicaragua", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, parte 2, 1992, pp. 309-41. Véanse también Samuel Stone, *Time Heritage of the Conquistadores: Ruling Classes in Central America from the Conquest to time Sandinistas*, Lincoln, 1990; y Paige, *Coffee and Power*, *op. cit.*

tradicionales, bajo las relaciones sociales previas a la década de los ochenta, que en la conversión de la región en una nueva plataforma exportadora. Buscaban someter las relaciones oligárquicas de propiedad ya desfasadas a la modernización capitalista a través de un programa de reestructuración neoliberal y de una nueva inserción "competitiva" en la economía global. El proyecto de la nueva derecha buscaba modernizar al Estado y la sociedad sin pasar por ninguna desconcentración fundamental de la propiedad y de la riqueza, y sin ninguna redistribución clasista del poder económico y político. También promovió, a la par de los Estados Unidos, la transición de los sistemas políticos autoritarios a los sistemas poliárquicos. El objetivo inmediato era evitar, mediante la reforma poliárquica inmediata, una mayor democratización popular propugnada por los movimientos populares, por ejemplo, la sustitución del personal militar con civiles y a través de las llamadas "elecciones de vitrina". Pero más allá de esta consideración coyuntural, cualquier renovación de acumulación de capital en la región requeriría de un sistema político con la promesa de alcanzar una estabilidad social más duradera a través de formas consensuadas de control social, en lugar de las antiguas dictaduras oligárquicas. El desarrollo de sistemas políticos poliárquicos viables requeriría de un proceso de desmilitarización, de unas negociaciones por la paz, de la institucionalización de procesos electorales libres relativos al procedimiento de Estados con una separación funcional de poderes, etcétera.

La persistencia de una estructura política oligárquica, combinada con un desarrollo capitalista rápido promovido por la integración incipiente de la región a la economía global emergente en los años sesenta y setenta, había provocado los levantamientos revolucionarios de finales de la década de los setenta. Había una disyuntiva entre la superestructura política moldeada por las condiciones del período anterior y los cambios económicos que estaban ocurriendo. El sistema político se

resistía ante la modernización capitalista. Tenía que cambiar. Y de hecho cambió. Los movimientos revolucionarios salieron exitosos al romper la hegemonía de la oligarquía terrateniente y de los industriales ricos, y la de los grupos financieros que habían surgido del MCCA. Sin embargo, debido a una compleja fusión de factores, estas fuerzas sociales fueron incapaces de implementar y de estabilizar su proyecto relacionado con una reconstrucción redistributiva radical y de corte socialista en la región. Uno de estos factores fue la masiva intervención militar y política de Estados Unidos. Las contradicciones y las debilidades internas del proyecto revolucionario mismo fueron un segundo factor, en el contexto de un orden mundial cambiante. A nivel estructural, el surgimiento de la economía global y el creciente poder del capital transnacional y del mercado mundial para imponer la disciplina en los movimientos antisistémicos hicieron que el proyecto revolucionario fuera inviable. Un tercer factor fue la composición cambiante de las clases dominantes; su articulación socioeconómica y su proyecto político-ideológico.

Estos tres factores no pueden separarse; están internamente relacionados y deben ser vistos como diferentes dimensiones de un proceso cuya determinación estructural fue el surgimiento de la economía global y la influencia de las presiones globalizantes en el complejo conjunto de agentes regionales y de estructuras sociales, económicas y políticas. Este estudio está limitado a un análisis estructural. Sin embargo, la noción de determinación que aquí se encuentra no pertenece a la tecnología funcionalista. Las respuestas conductivistas colectivas a las estructuras cambiantes en ellas mismas moldean, modifican y se retroalimentan en el cambio estructural. Fue la amenaza de la revolución por parte de las clases populares la que hizo inviable la reproducción de las antiguas estructuras y que llevó a la intervención estadounidense. Los diseñadores de las políticas estadounidenses cambiaron el objetivo del intervencionismo, a mediados de los años ochenta. Este objetivo se pasó de una

derecha militar de las fuerzas revolucionarias, a través de la contrainsurgencia y la contrarrevolución, a una reestructuración económica y política más profunda de la región y sus fuerzas sociales, a través del vínculo de Centroamérica con las estructuras globales emergentes. Esto incluía un desplazamiento en la política norteamericana hacia la "promoción de la democracia" como medio para neutralizar, a través de la *incorporación*, la nueva amenaza postulada por las fuerzas antisistémicas en un esfuerzo más amplio por construir un nuevo bloque histórico en la región.

A mediados de los ochenta, los cambios en la estrategia estadounidense y las nuevas oportunidades, así como también las limitaciones que surgen de la globalización y de un orden mundial cambiante para las distintas fuerzas sociales en disputa, aceleraron la articulación de proyectos y discursos político-ideológicos alternativos entre ciertos sectores de los grupos dominantes que gradualmente se fusionarían en una nueva derecha. El surgimiento de la nueva derecha neoliberal en la década de los ochenta en cada uno de los países centroamericanos fue, por lo tanto, en parte, el resultado del levantamiento revolucionario, que alteró los bloques dominantes de poder en cada país. Fue también, en parte, un resultado de los cambios que ocurrieron en el orden mundial a partir del surgimiento de la economía global y de la élite transnacional como protagonista tanto económico como político. Los grupos de la nueva derecha ascendente entrarían en contienda en cada país con los antiguos grupos económicos. Establecerían un conjunto de nuevas asociaciones empresariales, tanques de pensamiento elitistas y partidos políticos. Competirían por la hegemonía y lograron imponerla sobre la élite en su conjunto en la década de los ochenta. Se volcaron hacia la movilización política y durante la década de los noventa se dispusieron a ganar el poder estatal para implementar el programa del capitalismo global en la región.



Este resultado fue históricamente contingente y *no* estaba predeterminado. *Pudo* haber existido un camino diferente de desarrollo histórico en Centroamérica si, por ejemplo, las fuerzas revolucionarias se hubieran apoderado del poder estatal en El Salvador y en Guatemala. Una acumulación a nivel regional de fuerzas contrahegemónicas se pudo haber expandido hacia el Caribe, incluyendo a Granada, que tuvo una revolución en 1979, a Cuba, a Jamaica, a Guyana y a otros países. La economía global se habría volcado de manera severa en la región entera (tal y como lo hizo de todas maneras a la par de la intervención estadounidense) y probablemente habría evitado una transformación revolucionaria. Sin embargo, una transformación diferente (por ejemplo, más profunda y más radical) de las estructuras socioeconómicas y de las fuerzas de clase a nivel regional de la Gran Cuenca del Caribe podría haber establecido una base diferente sobre la cual la región habría sido integrada a la economía y a la sociedad global.

La recomposición del orden social abarcaba una nueva estructura social. El cambio del régimen político en cada país (a excepción de Costa Rica) era solo un aspecto de una transición más amplia en la naturaleza de la autoridad política y en el modo de control social en la región. Lo que ocurrió estructuralmente durante los años sesenta y hasta los noventa fue la disolución de los sistemas autoritarios, a raíz de los descalabros socioeconómicos masivos y de las movilizaciones políticas causadas por el flujo masivo de capital extranjero a través del MCCA, las nuevas actividades económicas y los nuevos actores clasistas que señalaron el inicio del proceso de globalización en el istmo. El resultado del levantamiento social fue el desplazamiento parcial de la vieja oligarquía, la derrota condicional de los amplios sectores populares en Centroamérica y la victoria condicional de los nuevos grupos dominantes.

Mi análisis va en dirección opuesta a la sabiduría convencional, de acuerdo a la cual las viejas oligarquías habrían desaparecido para finales de la década de los ochenta, pero ni las fuerzas populares ni sus adversarios, los nuevos grupos dominantes y los Estados Unidos, pudieron imponerse. De acuerdo con este punto de vista, se había alcanzado un punto muerto. Este punto muerto creó las condiciones para el establecimiento de una componenda histórica entre las fuerzas sociales en contienda, un "modus vivendi". Los acuerdos de paz y los procesos de democratización y de desmilitarización permitirían la competencia a través de las elecciones y de la movilización pacífica. Esta interpretación convencional obvia que las brutales desigualdades sociales y económicas que en el inicio hicieron surgir el conflicto fueron *exacerbadas* desde los años sesenta hasta los noventa. Los grupos dominantes no entregaron ni su poder ni sus privilegios. Una redistribución de la propiedad y de la riqueza no era uno de los puntos contemplados en la agenda de las negociaciones por la paz. Los acuerdos de paz no solo no amenazaron a las estructuras económicas y sociales establecidas, sino que abrieron el camino para la completa implementación del proyecto de capitalismo global en Centroamérica. La estructura de la propiedad y de la desigualdad socioeconómica no ha sido alterada de forma significativa. Las vidas de las vastas mayorías de centroamericanos han empeorado, no han mejorado. El sistema más amplio del capitalismo mundial que sostiene al orden regional está ahora más firmemente incrustado en Centroamérica y de manera más hegemónica de lo que estaba antes del levantamiento. La mayoría popular fue vencida condicionalmente en lo que se propuso hacer —fundamentalmente, alterar el orden social a su favor—.

Este resultado —la derrota condicional de los sectores populares y la victoria condicional de los nuevos grupos dominantes— fue formalizado en las negociaciones por la paz patrocinadas internacionalmente desde finales de los años ochenta

hasta inicios de los noventa, seguido por diversas *concertaciones* (búsqueda de consensos) y foros de "reconciliación" que transfirieron las contradicciones sociales del terreno militar al político, y negociaron pactos temporales y frágiles. Este resultado político abrió camino para que se afanzara el modelo transnacional. El núcleo transnacional de la élite local, para reiterar en el tema, alcanzó la hegemonía sobre la élite en la década de los ochenta, asumió el poder estatal en la década de los noventa y se propuso implementar el programa del capitalismo global en la región. La siguiente rearticulación de la región al capitalismo mundial —correspondiente a la cuarta época, la época de la globalización— está constituida en ese programa.

La lucha de las fuerzas sociales en Centroamérica se juega a principios del siglo XXI en una batalla por la hegemonía entre grupos dominantes recientemente transnacionalizados y sectores populares que también han sido transformados por la globalización capitalista y que están envueltos en un proceso de recomposición. La élite transnacional y su núcleo local en la región están luchando por construir un nuevo bloque histórico hegemónico, la expresión regional de un emergente bloque histórico capitalista global. A su vez, los sectores populares están luchando para articular nuevos proyectos de transformación y plantear un desafío contrahegemónico desde abajo, en la sociedad civil. Las contradicciones sociales que hicieron surgir el levantamiento no se han resuelto en este nuevo período: si acaso, se han intensificado. Lo que ha cambiado es la constelación de las fuerzas sociales y el contexto estructural total, y, por ende, el terreno político y social en el que estas contradicciones se manifiestan y en el cual luchan las fuerzas sociales.

El resto de este capítulo brinda una reconstrucción más detallada de las transiciones que ocurrieron de los años sesenta hasta los noventa en cada país de Centroamérica. Los capítulos tres y cuatro exploran, desde una perspectiva histórica, el nuevo modelo transnacional social y económico.

### 3. Divergencias y convergencias en los caminos hacia la globalización: estudios de caso por país

#### 3.1. Nicaragua: de la revolución a la contrarrevolución<sup>6</sup>

Nicaragua es un caso altamente ilustrativo: en el proceso de globalización, el país experimentó ambos tipos de "transición" consideradas en la literatura convencional —cambios de régimen y "democratización", y también la separación y el regreso a un sistema capitalista integrado al capitalismo mundial—. El cambio de régimen en Nicaragua involucró desplazamientos de un régimen autoritario a uno revolucionario, y luego de un régimen revolucionario a uno poliárquico. La disolución del sistema político autoritario con la desaparición de la dictadura somocista en 1979 fue seguida de un intento fallido por construir una democracia revolucionaria por parte del régimen sandinista (1979-1990), y por otro cambio de régimen en 1990 hacia el gobierno de Violeta Chamorro, que representó el intento de instalar una poliarquía estable. Los procesos transnacionales eran la dinámica causal subyacente en lo que, superficialmente, aparentaban ser unas disyunciones dramáticas entre los períodos autoritario, revolucionario y poliárquico.

Como en el caso de El Salvador, Estados Unidos jugó un papel tan preponderante en Nicaragua que la intervención estadounidense es un elemento crucial en este análisis. El apoyo que Estados Unidos le brindó a la dictadura de la familia Somoza por casi cinco décadas, desde 1935 hasta 1979, reflejó la "afinidad electiva" de la preglobalización entre el autoritarismo y la dominación estadounidense en el hemisferio occidental. Pero el autoritarismo no pudo manejar las dislocaciones sociales ni la reorganización que generó la penetración capitalista, tampoco pudo con la inserción de Nicaragua en la economía

6. Este apartado se basa en gran medida en William I. Robinson, "A Case Study of Globalisation Processes in the Third World: A Transnational Agenda in Nicaragua", *Global Society*, vol. 11, núm. 1, 1997, pp. 61-92.

global naciente a inicios de los años sesenta y en los años subsiguientes; así se engendraron las presiones para su disolución. El Estado norteamericano había intentado facilitar la transición del autoritarismo a la poliarquía (de Somoza a la elite anti-Somoza) entre 1978 y 1979, pero este esfuerzo falló debido a razones muy específicas del país y del momento histórico. Más notables eran el subdesarrollo histórico y la debilidad política de la burguesía nicaragüense en términos de clase, y, por lo tanto, la ausencia de una "tercera fuerza" entre la dictadura y la revolución —la estrategia específica de resurrección que diseñaron los sandinistas estaba basada en una lectura rigurosa tanto de las condiciones nacionales como de las internacionales—; tampoco existía un aparato estadounidense establecido y bien cuidado de "promoción de la democracia" que pudiera complementar la diplomacia tradicional de la política estadounidense<sup>7</sup>.

Las fuerzas sandinistas revolucionarias construyeron una contrahegemonía viable ante la dictadura y tomaron posesión del poder estatal a través de la revolución de 1979. Pero las limitaciones estructurales de la globalización, combinadas con las políticas estadounidenses, hicieron que fuera imposible obtener una base viable para la consolidación y el sostenimiento de una revolución social que había surgido de la incipiente apertura política, independientemente de los factores relacionados con la conducta estatal de los sandinistas. El proyecto colapsó debido a una serie de factores tanto internos como externos y a elementos objetivos y subjetivos, que incluían un modelo de democracia revolucionaria popular-participativa que se estropeó debido a la subordinación de la sociedad civil al Estado y a los abusos de poder "vanguardistas" cometidos por los sandinistas. Pero, *independientemente* de las limitaciones del modelo sandinista de democracia revolucionaria, el proyecto no fue viable debido a factores estructurales globales. Este poder estructural del capital

7. Véase, entre otras fuentes, Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, Princeton, 1987.

transnacional, en conjunción con el abrumador poder directo del Estado norteamericano, fue aplicado a través de una masiva campaña de desestabilización y de complejas estrategias intervencionistas diseñadas para fragmentar los vínculos externos de Nicaragua y minar su cohesión interna, y, de esta manera, hacer inviable cualquier alternativa popular a la poliarquía y al capitalismo de libre mercado<sup>8</sup>. Se ve en este proceso el vínculo entre lo estructural y lo conductivista. El poder estructural del capital transnacional fue expresado precisamente en la habilidad del Estado norteamericano como agente conductivista del capital transnacional hegemónico para aislar a Nicaragua de los mercados y de los créditos internacionales y para transformar de diversas formas el comportamiento de los actores domésticos nicaragüenses.

La relación entre las presiones estructurales ejercidas por la globalización y los cambios en las variables económicas, sociales y políticas internas de Nicaragua desde los años sesenta hasta los noventa es compleja y multidimensional. Aparte de los factores conductivistas (por ejemplo, decisiones políticas concretas tomadas por los sandinistas), el contexto estructural global que Nicaragua enfrentó en la década de los ochenta empujó al Gobierno revolucionario hacia alianzas de clase con fracciones capitalistas modernizantes que habían surgido en las décadas de los sesenta y de los setenta<sup>9</sup>. Estas fracciones,

8. Existen muchas obras sobre la guerra estadounidense y sobre el intento de los sandinistas por establecer una democracia popular. Véanse, por ejemplo, William I. Robinson, *A Faustian Bargain*, Boulder, 1992; William I. Robinson y Kent Norsworthy, *David and Goliath: The US War Against Nicaragua*, Nueva York, 1987; Thomas W. Walker (compilador), *Reagan Versus the Sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua*, Boulder, 1987.

9. Sobre la relación entre la clase capitalista y las fracciones al interior de la misma, y la revolución, véase Rose Spalding, *Capitalists and Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation, 1979-1993*, Chapel Hill, 1992.

distinguibles de los "capitalistas compinches" somocistas, se mantuvieron vinculadas al mercado capitalista mundial durante el gobierno de los sandinistas y sustituyeron cada vez más al Estado como el principal intermediario entre Nicaragua y esos mercados, desarrollando lazos con las fracciones transnacionales emergentes lideradas por Estados Unidos. Actuaban como puntos de acceso para la penetración transnacional y norteamericana y tenían la capacidad estructural de imponer políticas al Estado sandinista, tales como los subsidios para la empresa privada agropecuaria e industrial, los cuales fueron debilitando el poder relativo a las clases populares que constituyeron la base social de la revolución y reorientaron el poder interno hacia una elite en proceso de reconstitución<sup>10</sup>. Los Estados Unidos lanzaron una masiva campaña contrarrevolucionaria que devastó una población que ya estaba desgastada por la guerra y las penurias económicas. La punta de lanza de esta campaña fue la organización, el entrenamiento, el abastecimiento, el mando y el apoyo logístico brindado por Estados Unidos a una fuerza militar contrarrevolucionaria que fue creciendo y que para la segunda mitad de la década de los ochenta ya contaba con 20,000 tropas. La guerra de los "contras" dejó un saldo de aproximadamente 31,000 muertos, 60,000 heridos y un nivel de daños económicos que sobrepasó los \$12 mil millones. Esto ocurrió de forma adicional a las 50,000 personas que murieron en los últimos años de la lucha antisomocista, además de los 100,000 heridos y otros \$4.1 mil millones en daños —todo esto en un país de apenas 3.5 millones de habitantes y con un PIB anual de aproximadamente \$2 mil millones—. Figuras proporcionalmente equivalentes para los Estados Unidos podrían ser aproximadamente unos cinco millones de víctimas y pérdidas

10. Sobre las políticas económicas de los sandinistas y las alianzas de clase que estas implicaron, véase, entre otras fuentes, Carlos Vilas. *Perfiles de la Revolución Sandinista*, Buenos Aires, 1985.

económicas de unos \$25 billones<sup>11</sup>. Esta fue una guerra de desgaste enfocada en destruir la revolución a través de la provocación de un colapso interno. La guerra continuó a lo largo de la década de los ochenta, pero a partir de la segunda mitad de este período el objetivo estadounidense cambió: de derrotar militarmente a los sandinistas, a través de una contrarrevolución externa que buscaba una restauración autoritaria, a la adopción de nuevas formas de intervención política bajo la rúbrica de la "promoción de la democracia", en apoyo a una oposición interna "moderada".

Esta oposición, organizada y entrenada a través de programas estadounidenses de asistencia política a gran escala, operaba a través de medios pacíficos (no coactivos) en la sociedad civil para socavar la hegemonía sandinista. Estas acciones culminaron con la derrota electoral de los sandinistas en 1990 y con la restauración de la elite a través de un sistema poliárquico emergente<sup>12</sup>. Después de las elecciones, una coalición encabezada por un núcleo embrionario transnacionalizado (conocido en aquel tiempo como el Grupo de Las Palmas) se apoderó del Estado, particularmente de los ministerios clave, como el de Finanzas, Economía y Desarrollo, del Banco Central y de Relaciones Exteriores, además del poder ejecutivo, el cual estaba ya extremadamente centralizado a través del poderoso Ministerio de la Presidencia, dirigido por Antonio Lacayo, el yerno de la nueva presidenta, Violeta Chamorro. Algunos miembros de este núcleo eran el ministro de Finanzas, Emilio Pereira; el ministro sustituto de Relaciones Exteriores, José Pallais; y algunos presidentes del Banco Central, todos ellos tecnócratas preparados en Harvard y en otras "universidades globales" de elite y que

11. Véase Robinson, *A Faustian Bargain*, *op. cit.*, p. 36, respecto a la destrucción de la guerra de los contra. Sobre la destrucción que implicó la guerra en contra de Somoza, véase Thomas W. Walker. *Nicaragua: The Land of Sandino*, Boulder, 1981, pp. 41-2.

12. Robinson, *A Faustian Bargain*, *op. cit.*

poseían conexiones transnacionales, las cuales se desarrollaron en puestos que ocuparon antes de 1990 en instituciones como el BM y el BID. Ellos representaban la versión nicaragüense de los años noventa de los "Chicago Boys" chilenos. Llevando a cabo de forma discreta la agenda neoliberal oculta detrás de la ruidosa y mucho más visible riña política coyuntural de una élite política irascible<sup>13</sup>. La reinserción de Nicaragua en la economía global y una reestructuración neoliberal de largo alcance fueron los resultados de esta situación.

La economía global, desde los años sesenta hasta mediados de los noventa, presionó a los productores internos del mercado en general, y en particular al campesinado nicaragüense, el cual se había semiproletarizado en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. La reforma agraria sandinista prolongó la vida de esta clase y la de otros agentes económicos domésticos. Pero reconstituir y preservar al campesinado no era una meta estructuralmente viable. Por ejemplo, requería un subsidio estatal para la producción campesina destinada a la exportación y al consumo interno (el intento de establecer una autonomía nacional) para alinear los precios internos de acuerdo a los precios del mercado mundial (el factor estructural-global que estaba más allá del control nacional). Los apoyos a los precios y otros tipos de subsidios, a la vez, alimentaron el desequilibrio macroeconómico, una situación que más adelante socavó la viabilidad del proyecto revolucionario, que trataba de sobrevivir en una sociedad y una economía globalmente integradas. Otro ejemplo de esta situación fue la necesidad de mano de obra en el sector de agroexportación, cuya continua existencia era dictada por fuerzas extranacionales (que reflejaban la bien conocida tensión entre la producción de agroexportación y la

13. Para una discusión sobre el Grupo de Las Palmas, véase Óscar René Vargas, *A dónde va Nicaragua: Perspectivas de una revolución latinoamericana*, Managua, 1991.

reforma agraria), y que estaba en su mayor parte en manos de la burguesía rural. Esta situación limitaba el ámbito de acción y el ritmo de la reforma agraria y reforzaba la alianza sandinista con fuerzas objetivamente contrarrevolucionarias<sup>14</sup>. Las tensiones presentes en la transformación de clase en el campo sentaron bases fecundas para una contrarrevolución armada encabezada por Estados Unidos (los "contras"), cuya base social la constituyó el campesinado. La resistencia campesina en contra de Somoza y en contra de los sandinistas estaba ligada a la incursión de fuerzas socioeconómicas que socavaron su estatus y que a la vez imposibilitaron un nuevo equilibrio para el campesinado como clase<sup>15</sup>. El programa neoliberal que se implementó en la década de los noventa, incluyendo la restauración y la modernización del agronegocio y las estructuras de precios y de créditos que amarraban la economía doméstica al mercado mundial, constituyó la consumación de las presiones globales en el campo nicaragüense. Esto estaba acabando, posiblemente para siempre, con el campesinado<sup>16</sup>.

La economía capitalista global ejerció la causalidad macroestructural en este complejo escenario que se extendió por varias décadas. El Estado norteamericano actuó como el vínculo externo con los grupos transnacionales a partir de 1990. Las presiones de la globalización alcanzaron su "masa crítica" con el traspaso del poder estatal de los sandinistas a Chamorro, abriendo paso a la cristalización de la agenda transnacional en

14. Véase, entre otras fuentes, Laura Enríquez, *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979-1990*, Chapel Hill, 1991. Véase Charles Brockett, *Land, Power and Poverty: Agrarian Transition and Political Conflict in Central America*, segunda edición, Boulder, 1998, p. 161, tabla 7.1.

15. Véase, entre otras fuentes, Alejandro Bendana, *Una Tragedia Campesina*, Managua, 1991; Orlando Núñez (compilador), *La Guerra en Nicaragua*, Managua, 1991; y Enríquez, *Harvesting Change*, *op. cit.*

16. Jon Jonakin, "Agrarian Policy", en Thomas Walker, *Nicaragua Without Illusions*, bajo el título de "Agrarian Policy".

el país. Después del cambio formal de gobierno, la intervención estadounidense entró en una nueva etapa y siguió adelante con los puntos de la agenda transnacional bajo las singulares condiciones en las que se encontraba Nicaragua: una revolución en desbandada, un cambio incierto de régimen y unas estructuras económicas y sociales deterioradas por la guerra. La agenda se llevó a cabo a través de los IFI y por medio de otros órganos estatales transnacionales, a través de la acertada utilización de las asignaciones norteamericanas económicas y a través de la diplomacia bilateral y otras políticas de las grandes potencias<sup>17</sup>. Las metas eran (1) desmantelar lo que había quedado de la revolución, incluyendo la transformación parcial de las relaciones de la propiedad a favor de las clases populares; la estructura jurídica de la revolución y su aparato militar; (2) reconstituir una clase capitalista y una élite política bajo el liderazgo de los tecnócratas de la nueva derecha, atados al orden capitalista global y ajustados a la agenda transnacional; (3) construir un Estado neoliberal; (4) profundizar en el proceso de penetración en la sociedad civil nicaragüense, que comenzó en la década de los ochenta, y construir una contrahegemonía capaz de enfrentarse a la que habían ganado los sandinistas ahí; y (5) supervisar la reinsertión de Nicaragua a la economía global y atar el orden social interno al orden transnacional.

Nicaragua experimentó el cambio de alineamientos políticos transnacionales y de articulaciones durante la transición. Bajo Somoza, la política externa de Nicaragua era un apéndice servil y dependiente de la Guerra Fría que impulsó Estados Unidos en América Latina y reflejaba una dependencia externa

17. Para una discusión al respecto, véanse Vargas, *A dónde va Nicaragua*, op. cit.; William I. Robinson y Kent Norsworthy, "The Nicaraguan Revolution Since the Elections", *Crossroads*, núm. 6, 1991, pp. 21-7; Robinson, *A Faustian Bargain, op. cit.*; y *Hegemony, Promoting Polyarchy: Globalization, US intervention, and Hegemony*, Cambridge, 1996, capítulo cinco.

preglobalización que era casi estrictamente bilateral con respecto a esa potencia del Norte. Los sandinistas buscaban establecer una política externa basada en redes diplomáticas mundiales que pudieran aminorar la dependencia con relación a Estados Unidos y diversificar las relaciones económicas y las alianzas estratégicas con toda una variedad de fuerzas internacionales. Los Gobiernos de Chamorro y de Alemán (este último asumió la presidencia en 1997) eran ampliamente "economicistas", y buscaban vincular el Estado nicaragüense a las agencias multilaterales, identificar nuevos mercados y fuentes de ayuda bilateral y restablecer aquellos mercados y fuentes de crédito que se habían perdido con los sandinistas, atraer inversión extranjera, y asegurar un tratamiento preferencial en cuanto a la deuda externa y a los mercados para sus exportaciones, en búsqueda de un proyecto de reinsertión a la economía global bajo los preceptos del modelo neoliberal<sup>18</sup>. Nicaragua firmó más de 200 acuerdos internacionales entre 1990 y 1995. La gran mayoría de estos acuerdos intentaban delinear los términos a través de los que operarían las corporaciones transnacionales en Nicaragua y los mecanismos de arbitraje internacional, a la vez político y económico, bajo la influencia de las condiciones emergentes de globalización y de integración<sup>19</sup>. De esta forma, el Estado nicaragüense funcionaba a través de sus relaciones exteriores para establecer una compatibilidad entre la superestructura jurídica interna del país y las superestructuras políticas transnacionales emergentes que regulan la economía global.

Las relaciones que se establecieron con Estados Unidos durante el período posrevolucionario no representaban tanto una dependencia bilateral total de Estados Unidos, sino más bien una

18. Véase el discurso del viceministro de Relaciones Exteriores, José Bernard Pallais, ante los estudiantes de la Universidad Autónoma Americana, Managua, 10 de mayo de 1995, distribuido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua.  
19. *Ibidem*.

relación en la que la reinscripción de Nicaragua al sistema global se produciría bajo la tutela de Estados Unidos. Tal tutela comenzó de lleno en 1991. Después de la realización de un estudio que duró todo un año, la recién inaugurada misión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, siglas en inglés de United States Agency for International Development) en Nicaragua (la USAID se había retirado del todo del país en 1981) emitió un informe plasmado en la política que pretendía implementar para el período comprendido entre 1991 y 1996, el año para el que estaba programado el siguiente período electoral: "La estrategia presentada en este documento es muy ambiciosa. Es difícil hacer suficiente énfasis en el alcance de la transformación de la economía y la sociedad nicaragüense que se prevé"<sup>20</sup>. La *Declaración Estratégica*, un extraordinario bosquejo para la construcción de una república neoliberal, presentó un programa exhaustivo con el fin de reestructurar cada uno de los aspectos de la sociedad nicaragüense a partir del poder económico que Estados Unidos y los IFI estarían dispuestos a ejercer sobre un país tan destrozado. La estrategia incluía lo que Ángel Saldomando denominó "contra-reforma", en todas las arenas institucionales y en aquellas relacionadas con la creación de políticas<sup>21</sup>. Una reestructuración institucional y económica de tales dimensiones lógicamente llevaría a un cambio en la correlación de las fuerzas políticas y sociales internas y, por tanto, aportaría una base material sólida para las dimensiones culturales e ideológicas más graduales de una "contrarrevolución en cámara lenta".

20. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Country Development Strategy Statement: USAID/Nicaragua 1991-1996*, Washington D. C., 14 de junio de 1991, pp. 62-3.

21. Ángel Saldomando, *El Retorno de la AID: El Caso de Nicaragua*. Managua, 1992.

### *Contrarrevolución en cámara lenta*

Los sandinistas entregaron el aparato ejecutivo formal. Pero esta transición se desarrolló dentro de un marco jurídico estructurado en la revolución, cuyas estructuras sociales, económicas, políticas e ideológicas se mantuvieron intactas. En 1990, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) era todavía el partido mejor organizado y el más grande. Las clases populares estaban todavía politizadas y movilizadas dentro de las antiguas organizaciones de masas y, aún más, dentro de los nuevos movimientos sociales que florecieron después de las elecciones de 1990. El voto por la Unión Nicaragüense Opositora (UNO) no representó el consenso interno para un programa neoliberal. Y ni las viejas ni las nuevas fracciones de la elite nicaragüense, ni los Estados Unidos, podían contar, en 1990, con un aparato militar represivo para imponer su agenda, ya que el Ejército Popular Sandinista (EPS) se mantenía considerablemente intacto después del cambio de Gobierno. Las dificultades del proyecto neoliberal se volvieron evidentes algunos meses después de que Chamorro tomara posesión de la presidencia, en abril de 1990. El nuevo Gobierno anunció medidas neoliberales radicales, incluyendo despidos masivos en el sector público, privatizaciones, alzas en el costo del transporte, incrementos en las tarifas de los servicios básicos, una severa reducción del gasto social y la eliminación de subsidios al consumo básico. Estas medidas desencadenaron dos huelgas nacionales consecutivas, en mayo y en julio, las cuales paralizaron el país y demostraron la voluntad y la habilidad de las clases populares para montar resistencia. El nuevo Gobierno fue obligado a ceder. El programa debía implementarse de forma gradual a través de una estrategia de "contrarrevolución en cámara lenta". Nicaragua entró en un período caracterizado por el conflicto social endémico, en el que cientos de puntos muertos, negociaciones y acuerdos alternaban con huelgas tanto violentas como pacíficas, marchas y enfrentamientos en las áreas rurales y en las ciudades. La inestabilidad



crónica y el conflicto social aportaron el telón de fondo para los reajustes en curso de las fuerzas políticas del país y una paulatina implementación del programa neoliberal.

Después de las elecciones, Washington aprobó un paquete de ayuda para dos años de \$541 millones, incluyendo aproximadamente unos \$25 millones en ayuda política canalizados a través de la USAID y de la Fundación Nacional para la Democracia (NED, del inglés National Endowment for Democracy)<sup>22</sup>. En Nicaragua, el programa USAID se volvió uno de los más grandes a nivel mundial, y la embajada de EE. UU. se transformó en una de las instancias con más personal en Centroamérica. El personal aumentó de 78 diplomáticos acreditados en 1989 a más de 300 para mediados de la década siguiente<sup>23</sup>. La penetración en el Estado nicaraguense ocurrió inmediatamente después de las votaciones. El programa USAID envió asesores y fondos: a la Asamblea Nacional “para mejorar sus operaciones internas vinculadas a la resolución de conflictos y a la creación de consenso respecto a las políticas nacionales” y para implementar “reformas constitucionales”; a la Comisión Electoral para “prepararse y monitorear las elecciones nacionales de 1996”; a las instituciones judiciales y a la Contraloría General “para instalar controles financieros en instituciones de gobierno”; y a los gobiernos municipales para contribuir a la “implementación global de la estrategia (estadounidense)”<sup>24</sup>.

Las dimensiones ideológicas de la contrarrevolución en cámara lenta tendían hacia dos objetivos. Uno era erradicar cualquier vestigio de la influencia sandinista e incorporar a las

22. Sobre la cifra de \$541 millones, véase AID, *Strategy Statement*, “Resource Table”, que aparece en una página no numerada que le sigue a la última página que sí está numerada (p. 63). Para un análisis detallado, véase Saldomando, *El Retorno de la AID*, *óp. cit.*

23. Robinson, *A Faustian Bargain*, *óp. cit.*, p. 164.

24. AID, *Strategy Statement*, *óp. cit.*, pp. 47-8.

masas nicaragüenses a un nuevo bloque histórico. El grado de conciencia y las “prácticas cotidianas” de dichas masas eran elementos que se habían transformado en diez años de revolución. Tal y como lo observó el sociólogo nicaraguense Óscar René Vargas, el resurgimiento de un fatalismo latente y la sumisión de las clases populares tendrían que apoyarse mucho en mecanismos ideológicos y culturales<sup>25</sup>. El segundo objetivo, que se mostraba todavía más difícil de alcanzar, y muy escurridizo, era inculcar una cultura política poliárquica (una “cultura cívica”) entre la elite, como un componente importante para la reconfiguración de una burguesía doméstica. La revolución sandinista había desfigurado todavía más a una burguesía que, desde una perspectiva de clase, había quedado truncada como resultado de la historia particular de Nicaragua, de su nivel de dependencia externa y de décadas de dictadura y de intervención estadounidense. La ayuda política jugó un papel importante en estas iniciativas.

El desarrollo de una cultura política poliárquica entre la elite y la legitimación de un orden social neoliberal entre la población era la contraparte crucial para erosionar el sistema de valores de la revolución. La manipulación de los valores religiosos, de los patrones patriarcales y de los patrones culturales tradicionales, y las inseguridades económicas, eran elementos clave para este esfuerzo político-ideológico. Un ejemplo de esto fue la penetración del sistema educativo y su posterior reestructuración como instancia esencial de reproducción ideológica. El programa USAID asignó \$12.5 millones de dólares para reemplazar los textos utilizados en las escuelas públicas, que se desarrollaron durante el gobierno sandinista. El nuevo ministro de Educación, Humberto Belli, ordenó quemar los antiguos textos. Los nuevos libros “despolitizados” tuvieron como preámbulo “Los diez mandamientos de la ley de Dios”, que se refería al divorcio como

25. Vargas, *A dónde va Nicaragua*, *óp. cit.*



“una desgracia”, al aborto como “asesinato”, y hacía énfasis en la importancia de “poner un orden en la familia”, así como en la tarea de “obedecer a los padres y a las autoridades legítimas”. El catolicismo fue definido en el texto de geografía como la religión predominante en el mundo, “basada en la palabra de Nuestro Señor Jesucristo”. El texto sobre la historia mundial afirmaba que todas las intervenciones estadounidenses se llevaban a cabo para traer “paz y estabilidad” a todos los países del mundo. La directora del programa USAID en Nicaragua, Janet Ballantyne, indicó que los textos ayudarían a “reestablecer los valores civiles y morales de los que la sociedad había carecido en los últimos once años”<sup>26</sup>. De forma paralela a la penetración en el Estado nicaragüense, los funcionarios estadounidenses continuaron financiando programas de ayuda política para asistir a los grupos antisandinistas que habían comenzado a surgir a mediados de la década de los ochenta e incluso introdujeron en el proyecto a nuevos grupos que seguían esta línea de pensamiento. El propósito de estos programas poselectorales no era el mismo que el de los programas preelectorales, que buscaban desarrollar circunscripciones electorales antisandinistas dentro de la sociedad civil capaces de contribuir con el esfuerzo de desplazar al Gobierno sandinista del poder estatal. Más bien, los objetivos eran promover la despolitización de la población, eclipsar a los movimientos militantes sociales de base, e incorporar a sectores clave en un bloque histórico emergente bajo la hegemonía de un sector privado reconstituido<sup>27</sup>.

26. Para los detalles sobre los libros de texto de la AID, véase Midge Quandt, “US Aid to Nicaragua: Funding the Right”, *Z Magazine*, noviembre de 1991, pp. 47-51. Para una discusión detallada sobre el ya mencionado proyecto político-ideológico, véase Robinson, *A Faustian Bargain*, *óp. cit.*, capítulo cuatro.

27. Para los detalles, véase Robinson, *A Faustian Bargain*, *óp. cit.*; AID, *Strategy Statement*, *óp. cit.*; y Robinson, *Promoting Polyarchy*, *óp. cit.* capítulo cinco.

Mientras que la ayuda política estadounidense se vertía sobre el país a la par de la asistencia económica, los funcionarios norteamericanos descartaron la ayuda militar para el EPS. La conservación de un ejército popular nacido de la revolución privó a las clases dominantes nicaragüenses de un instrumento represivo. “Los partidarios de los sandinistas están actualmente dominando a los militares y a la Policía”, indicó la *Declaración Estratégica* del programa de la USAID. “La lealtad de estas instituciones y sus miembros para con el actual Gobierno es cuestionable y sus acciones en respuesta a los disturbios públicos a lo largo del año pasado han levantado sospechas acerca de si ellos responden a los dictados del partido o a las órdenes del Gobierno”. Y concluía: “Estas instituciones deben ‘profesionalizarse’ para que puedan desempeñar su función de manera apropiada en la sociedad como las garantes de la seguridad y la justicia”<sup>28</sup>. El Gobierno estadounidense ejerció una enorme cantidad de presión después de las elecciones, incluyendo amenazas diplomáticas y la suspensión temporal de los desembolsos de ayuda estadounidense en varias ocasiones, para purgar el liderazgo del EPS y para “desandinizar” tanto a la Fuerza Armada como a la Policía, como parte de un sentido de presiones más intensas para hacer avanzar la contrarrevolución en cámara lenta<sup>29</sup>. Para mediados de los años noventa, estas presiones ya habían alcanzado un cierto nivel de éxito. Una combinación de un retiro de fondos, de una reestructuración y de unas actividades de reclutamiento de nuevos oficiales de policía desde las filas de los antiguos contras y de los activistas

28. AID, *Strategy Statement*, *óp. cit.*, p. 20.

29. Al respecto de estas presiones y de las demandas explícitas de los Estados Unidos para purgar al EPS, véase un comunicado de prensa de la Office of the Assistant Secretary Spokesman (Oficina del Portavoz del Subsecretario), del Departamento de Estado de EE. UU., titulado “Statement by Richard Boucher, Spokesman”, fechado el 2 de abril de 1993.

políticos de derecha había avanzado ya bastante en la tarea de transformar la Policía en la típica fuerza latinoamericana represiva, involucrada en actividades rutinarias como la represión de las huelgas, el desbaratamiento de las protestas populares y cuestiones similares. Más importante que cualquier otra cosa, es necesario considerar que el liderazgo del EPS desarrolló una identidad corporativa propia desde el momento que rompió sus vínculos con el Estado revolucionario. Ese liderazgo llegó a considerar la integridad institucional de las fuerzas armadas como algo que dependía del hecho de alcanzar un cierto grado de legitimidad dentro de la elite local y la transnacional, y esto implicaba demostrar su habilidad para reprimir las protestas de los sectores populares cuando tales acciones transgredieran los canales legales o institucionales (y hasta cuando no lo hicieran). A lo largo de la década de los noventa, el EPS comenzó cada vez más a desplazar de forma violenta a los campesinos que se habían tomado las tierras en las áreas rurales, a atacar a los trabajadores en huelga que ocupaban las fábricas o las oficinas gubernamentales, y a disolver las marchas callejeras que la mayoría de veces eran pacíficas.

Mientras tanto, la ayuda económica estadounidense, con un enfoque de más largo plazo, tuvo el objetivo de reforzar al ya debilitado sector privado, de balancear la cuenta corriente, y pagar las deudas atrasadas al BM y al FMI. La USAID hizo depender el desembolso de toda la ayuda de estrictas condiciones conectadas con las políticas económicas y sociales del Gobierno de Chamorro. La *Declaración Estratégica* de la USAID impuso una condicionalidad absoluta. La mayor parte de la ayuda estadounidense ni siquiera entró al país, ya que fue directo a cancelar los pagos atrasados a los prestamistas privados extranjeros y a las agencias internacionales, lo cual restableció el ranquin crediticio del país y abrió el camino para nuevos préstamos del BM y del FMI. Los representantes del BM y del FMI, junto con los funcionarios de la USAID, diseñaron un riguroso

programa de ajuste estructural neoliberal e hicieron contingentes todos los créditos, desembolsos y reestructuraciones de deudas conforme al cumplimiento de este programa<sup>30</sup>. Después de 1992, la ayuda bilateral estadounidense se desfasó y fue reemplazada por el financiamiento de los IFP<sup>31</sup>. La ayuda estadounidense era un mecanismo de transición para insertar a Nicaragua en las estructuras financieras globales. El Gobierno nicaragüense firmó su primer Acuerdo de Contingencia con el FMI en 1991, y luego firmó un documento conocido como Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) contra todo riesgo, con el Fondo, en 1994, seguido por otro SRAE en 1998.

Esta ayuda externa insertó inexorablemente a Nicaragua en la economía global. Para 1992, la deuda externa de Nicaragua era de aproximadamente \$11 mil millones, una de las deudas per cápita más altas del mundo. De un total de \$1.2 mil millones en ayuda tanto externa bilateral como multilateral asignada al país en 1991, más de \$500 millones —o 43%— se asignó al servicio de la deuda externa. Otro 26% fue asignado a las importaciones, más que nada en bienes de consumo. Las cifras de 1992 y 1993 mostraron patrones casi idénticos. Nicaragua pagó \$495 millones en 1992 *solo en intereses* sobre su deuda, y otros \$508 millones en 1993 en servicio de la deuda (principio e interés). En términos comparativos, las ganancias de exportación fueron de \$217 millones en 1991. La reestructuración de la deuda bajo el servicio a \$330 millones para 1996, pero la cifra se disparó de

30. Véanse, por ejemplo, Adolfo José Acevedo Vogl, *Nicaragua y el FMI: El Pozo Sin Fondo del Ajuste*, Managua, 1993; José Luis Medel, *Nicaragua: Políticas de Estabilización y Ajuste*, Managua, 1993; y Oscar Neira Cuadra (compilador), *ESAF: Condicionalidad y Deuda*, Managua, 1996.

31. Véanse, entre otras fuentes, Roberto Larios, "Bowing Before Financial Organizations", *Barricada Internacional*, vol. XIII, núm. 367-8, noviembre-diciembre 1993, pp. 8-9; "What's Behind the IMF Pressure", *Enfo*, vol. 18, núm. 220, noviembre 1999, pp. 3-11.

nuevo a \$730 millones en 1997 a medida que llegaba el momento de cumplir con las nuevas obligaciones<sup>32</sup>. El servicio de la deuda era claramente un poderoso mecanismo para imponer una reestructuración completa de la estructura productiva de Nicaragua en concordancia con un mercado mundial cambiante y una división global del trabajo en proceso de evolución. Este punto es crucial: la necesidad de ganar divisas para pagar la deuda requiere que las naciones reestructuren sus economías hacia la producción de exportaciones en concordancia con la cambiante estructura de la demanda en el mercado mundial. A largo plazo, los ciclos de contratación de la nueva deuda, el subsiguiente pago principal y el de los intereses resultan en el fortalecimiento de aquellos sectores vinculados al sector externo y en una redistribución de las cuotas de poder económico y político hacia nuevos grupos vinculados al capital transnacional.

La camisa de fuerza global económica impuesta a Nicaragua estaba consiguiendo lo que la represión directa pudo haber logrado bajo la influencia de arreglos autoritarios en un período anterior, o en otros países, como por ejemplo durante el programa de la contrarreforma en Chile, después del golpe de Estado de 1973. Tal fue el caso de la "reforma agrícola" de la USAID, la cual no propuso la devolución obligatoria de las tierras a sus previos propietarios. Más bien, dispuso la privatización de la economía, la promoción de las agroexportaciones y la titularidad de la propiedad determinada por las fuerzas del mercado

32. En lo referente a estas cifras, véanse Anne Larson, "Foreign Debt: Where Have All the Dollars Gone?", *Envío*, vol. 12, núm. 143, 1993, pp. 4-10; "President Arnoldo Alemán Between the Fund and the Front", *Envío*, vol. 16, núm. 194, 1997, pp. 3-10. Véanse, además, Oxfam International, "Debt Relief for Nicaragua: Breaking Out of the Poverty Trap". *Position Paper*, octubre 1998, colocado en <http://www.oxfaminternational.org/advocacy/papers/Nicaragua2.html>, y consultado el 21 de febrero de 1999; y "So Poor, So Indebted, So Vulnerable". *Envío*, vol. 18, núm. 219, 1999, pp. 3-12.

libre. Estos criterios netamente "económicos", aplicados bajo un banderín de "eficiencia" y de políticas fiscales y monetarias para alcanzar estabilidad macroeconómica, actuaban como mecanismos no coercitivos que enajenaban a los pequeños productores, minaban al campesinado como clase, reconcentraban la tierra, y fomentaban un nuevo y modernizado sector capitalista de agronegocios. La estabilidad macroeconómica demandaba tasas "realistas" de interés, una drástica reducción de créditos bancarios para pequeños productores y la eliminación de los precios gubernamentales garantizados para el sector campesino. Al mismo tiempo, el acuerdo SRAE de 1994, firmado con el FMI, de forma explícita le prohibió al Gobierno reponer los fondos bancarios estatales, a la vez que los nuevos créditos internacionales capitalizaron a los nuevos bancos privados. Mientras que los bancos estatales atendían casi exclusivamente a los productores campesinos, los bancos privados —casi de forma exclusiva— les concedían préstamos a los grandes productores capitalistas<sup>33</sup>.

Sin acceso a créditos y a otros servicios estatales, y por ende sin los medios para competir en el mercado, los campesinos se vieron forzados a vender sus tierras. La promoción de la agricultura para la exportación de gran escala por encima de la producción de alimentos para el consumo interno también minó al campesinado, ya que los productores campesinos representaban casi el 100% de la producción doméstica de alimentos, mientras que la producción de agroexportaciones estaba más que nada en las manos de los terratenientes más grandes y del agrogocio capitalista. La estructura crediticia y las políticas fiscales y monetarias diseñadas por la USAID y por los IFI beneficiaban a una clase propietaria doméstica y reorganizada que emprendió la tarea de reinsertar a Nicaragua en los mercados globales. En 1993, por ejemplo, 28,000 pequeños productores no tuvieron

33. Para estos detalles, véase AID. *Strategy Statement*. *Op. cit.*

acceso a ningún tipo de crédito, mientras que nueve grupos recién consolidados de productores capitalistas y de agroexportadores monopolizaron más del 30% de todos los créditos<sup>34</sup>. A finales de 1994, el Banco Nacional de Desarrollo (el principal banco estatal que atendía la producción campesina), bajo la prohibición de recapitalizar a partir de un acuerdo con el FMI, fue forzado a cerrar veintidós de sus sucursales alrededor del país y a incrementar las tasas de interés a los niveles de mercado determinados por el sector capitalista de gran escala, por lo que efectivamente se le negó el crédito a 50,000 familias campesinas. "Es más rentable prestarle \$20,000 a un solo productor que prestarle \$1,000 a veinte pequeños productores de cultivo", declaró un oficial de la banca al explicar la lógica de "eficiencia" impuesta por el FMI<sup>35</sup>. Estas mismas políticas crediticias y de ajuste también minaron a los trabajadores y pequeños propietarios urbanos. El financiamiento estadounidense en la veloz por ejemplo, se volvió una condición indispensable en la veloz privatización de unas 400 empresas estatales, representando esto un 40% del PIB. Las luchas militantes de los trabajadores con el objetivo de que las empresas públicas se convirtieran en cooperativas de trabajadores llevó a la creación de una nueva "área de propiedad de los trabajadores" perteneciente a los sindicatos y representando aproximadamente un 25% de las empresas privatizadas. Pero el mismo mecanismo de asignación de créditos comenzó a minar la viabilidad de estas empresas dirigidas por trabajadores. La privatización, por lo tanto, se volvió un síntoma de la reconcentración de propiedad.

La liberalización del comercio también fue un poderoso instrumento de recomposición social interna y de reorganización económica, complementaria a los efectos de la deuda y a

34. Véase Larios, "Bowling Before Financial Organizations", *óp. cit.*: AID, *Strategy Statement*, *óp. cit.*, pp. 36-7.

35. Véase Scarlet Cuadra, "Feeding the Big Fish": *Barricada Internacional*, vol. 15, núm. 381, enero 1995, pp. 12-13.

otras políticas de ajuste. En 1991, el nivel de consumo público se redujo en un 35% y el consumo privado se incrementó en un 33%, lo que indicó una relación inversa entre la reducción del gasto gubernamental asignado a los servicios sociales para los sectores populares y un incremento en el consumo privado entre las minúsculas clases altas y medias. Como resultado de la repetida apertura del mercado a las importaciones, Nicaragua experimentó un auge en ellas que llevó a la bancarrota a miles de pequeños productores agrícolas e industriales. La mayoría de las nuevas importaciones no eran insumos para la producción: sino bienes de consumo, especialmente artículos de lujo, beneficiando a un nuevo sector que tenía un alto nivel de ingresos, así como a los grandes importadores que comenzaron a utilizar el capital recién acumulado para comprar propiedades y establecer empresas financieras, contribuyendo de este modo con el proceso de reconcentración de riquezas y la restauración, bajo nuevas condiciones, de las relaciones de propiedad que existían antes de la revolución<sup>36</sup>.

La reactivación comercial a través de importaciones no productivas fue un elemento calculado dentro de la estrategia estadounidense, llevada a cabo a través de un Programa de Importación de Mercancías (CIP, del inglés Commodity Import Program), cuyo propósito era reforzar al sector privado<sup>37</sup>. El CIP estaba atado a un programa que pretendía crear diez bancos privados, un propósito para el cual la USAID gastó \$60 millones en 1991 y 1992 solo en fondos de capitalización y en mercancías importadas por grandes importadores privados financiados por estas instituciones económicas privadas. Los importadores y los miembros de las juntas directivas de los nuevos bancos con frecuencia se traslapaban, fomentando el desarrollo de nuevos

36. Véase Latson, "Foreign Debt: Where Have All the Dollars Gone?", *óp. cit.*; Madal, *Nicaragua: Políticas de Estabilización y Ajuste*, *óp. cit.*

37. AID, *Strategy Statement*, *óp. cit.*, p. 39.

grupos económicos poderosos<sup>38</sup>. De esta forma, eran los bancos privados, más que el Estado nicaragüense, los que canalizaban los recursos externos, incluyendo el apoyo de la balanza de pagos que fluía hacia los bancos privados desde la USAID y el FMI<sup>39</sup>. Un sistema bancario privado actuaría como el vínculo directo entre los empresarios nicaragüenses emergentes y el capital financiero transnacional. La *Declaración Estratégica* de la USAID indicaba que un propósito clave de estos bancos sería hacer circular los recursos internos para las actividades de los inversionistas locales y extranjeros. Otro propósito era transferir el suministro monetario, los créditos, el ajuste de las políticas crediticias y las palancas financieras de la economía del Estado al sector privado, procurando con ello un poderoso estímulo a la reconstitución de una clase propietaria hegemónica vinculada al capital transnacional y con la capacidad y los recursos para fomentar un nuevo modelo económico para Nicaragua.

Las consecuencias de estas políticas de ajuste financiero, crediticio y comercial, entre otros aspectos, son un ejemplo de cómo, en la era de la economía global, el capital transnacional llega a penetrar, a desbaratar y a incorporar a sus estructuras a algunos sectores que estaban previamente fuera de la economía global (o disfrutando de un cierto grado de autonomía *vis-à-vis*). La concentración de las tierras significó el empobrecimiento de una cantidad cada vez mayor de campesinos desposeídos. Simultáneamente, solo durante el primer año del programa de ajuste, casi 20% de los trabajadores asalariados del país perdieron su empleo como resultado de despidos masivos de funcionarios públicos y de trabajadores del sector público productivo. Aproximadamente un 60% de la población económicamente activa (PEA) estaba subempleada o

38. AID, *Strategy Statement*, *op. cit.*, "Resource Chart"; Saldomando. *El Retorno de la AID*, *op. cit.*, pp. 88-9.

39. Saldomando, *El Retorno de la AID*, *op. cit.*, p. 92; Medall, *Nicaragua: Políticas de Estabilización y Ajuste*, *op. cit.*, pp. 141-57.

desempleada para 1991<sup>40</sup>. Aun así, desde una apreciación más amplia de la cuestión, la enajenación de los pequeños propietarios, la reconstrucción de la propiedad y la contracción del empleo en el sector público ayudaron a facilitar las condiciones para el nuevo modelo económico para Nicaragua, previsto por el capital transnacional y sus representantes locales.

#### *Nuevas actividades económicas y relaciones de clase*

En este modelo, la reinserción de Nicaragua a la economía global estaría basada en un sector de agroexportación modernizado con un énfasis en Exportaciones Agrícolas No Tradicionales (NTAE, del inglés *Non-Traditional Agricultural Exports*), en el turismo y en actividades de ensamblaje maquilero en zonas libres de impuestos establecidas en áreas urbanas, como parte de la posición que ocupaba Centroamérica en su rol de retazo del sur de la zona de libre comercio norteamericana emergente, una cuestión que se discutirá en el próximo capítulo. Entre 1990 y 1997, el Gobierno le dio paso a una serie de leyes y programas de incentivos para facilitar esta nueva actividad económica, entre ellas, una ley de promoción de exportación, una ley de inversión extranjera, una ley que autoriza el establecimiento de zonas francas, y varios tipos de exoneraciones fiscales y reembolsos por productos no tradicionales de exportación. Representantes gubernamentales y del sector privado también crearon varios organismos para este propósito, tales como el (público-privado) Centro para Exportaciones e Inversiones (CEI), mientras que los capitalistas privados establecieron la Asociación Nicaragüense de Productores y Exportadores de Productos No Tradicionales (APENN), creada para promover el nuevo modelo económico y para cabildear para la liberalización<sup>41</sup>. En 1990, el Gobierno

40. Laríos, "Bowing Before Financial Organizations", *op. cit.*

41. Véanse varias referencias que aparecen en Mario D. Tello y William Tyler (compiladores), *La promoción de Exportaciones en Nicaragua, 1997-2010. Experiencias y Alternativas*, Managua, 1997.

estableció en las afueras de Managua la primera de lo que se convertiría en una serie de zonas francas para las compañías transnacionales. Para 1993, aproximadamente una docena de compañías estaban operando, sobre todo plantas textiles, pagando salarios de unos \$30 dólares mensuales a una fuerza laboral en su mayoría femenina sometida a regulaciones estatales que prohibían la formación de sindicatos. La agroexportación y el ensamblaje maquilero requerían de una cantidad abundante de mano de obra barata proveniente de una amplia reserva de trabajadores desposeídos, a la par de una masa de desempleados que mantenían los sueldos bajos. El programa neoliberal estaba creando ese tipo de fuerza laboral a través de la privatización, de despidos masivos del sector público, de la reconcentración de propiedades rurales y urbanas, etcétera.

Todo esto era parte del proceso de largo alcance de reestructuración de clase, incluyendo la atomización de la anteriormente bien organizada clase trabajadora, la proletarianización del campesinado, y el desarrollo de la elite de la nueva derecha constituida a partir de un sector privado modernizado y de tecnócratas administrativos. La ayuda estadounidense se utilizó para financiar a varias universidades elitistas y a institutos técnicos, incluyendo un nuevo programa en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas para "entrenar a consultores" y colocarlos en diferentes ministerios gubernamentales como "asesores técnicos y financieros"<sup>42</sup>. La agenda transnacional no podía llevarse a cabo sin actores nacionales lo suficientemente fuertes como para actuar como mediadores en consonancia con la estrategia transnacional. El apoyo directo de los Estados Unidos para un sector privado reorganizado a través del Programa de Importación de Mercancías, la banca privada, el proceso de privatización, etcétera, tenía la intención precisa de fortalecer a estos actores nacionales. La meta era fomentar una

élite "modernizante" con la capacidad de (1) ejercer influencia en las políticas estatales; (2) ejercer influencia en la sociedad civil a través del predominio en la economía; (3) funcionar como eslabones locales del capital transnacional; y (4) desarrollar su propio poder económico y dotarle con la capacidad de promover y manejar la acumulación de capital dentro del nuevo modelo económico. Los programas estadounidenses intentaron crear lazos con las élites locales y retar a los sectores populares. Estos programas buscaban penetrar al Estado y a la sociedad civil, para formar una red de instituciones dentro de esta última en forma de estructuras paralelas al Estado y capaces de instrumentalizarlo y desarrollar un nexo entre el Estado y la sociedad civil, desplegando una interpenetración de intereses y de personal de trabajo entre el Gobierno y las esferas "privadas". Estos enlaces se desarrollaron a través de una cercana coordinación, y de interpenetración institucional, entre el Gobierno (administrando el Estado) y un sector privado elitista hegemónico dentro de la sociedad civil. La colocación de numerosos asesores norteamericanos en ministerios clave encargados de las políticas económicas, sociales y de planificación se estableció en los años posteriores a las elecciones de 1990 como requisito para el desembolso de la ayuda norteamericana<sup>43</sup>. Sin embargo, una actividad más importante patrocinada por los Estados Unidos fue la creación de un núcleo de tecnócratas de la nueva derecha rigurosamente entrenados, y al que se le había inculcado ideológicamente la perspectiva y la lógica de la elite transnacional: este núcleo eventualmente asumiría las riendas del Estado nicaragüense y establecería el orden hegemónico interno vinculado a la hegemonía transnacional.

El reajuste político, la formación transnacional de clase y la reestructuración neoliberal continuaron durante los años noventa bajo la influencia de los Gobiernos de Alemán (1996-2000) y de

43. *Ibid.*, p. 80.

42. Saldomando, *El Retorno de la AID*, *op. cit.*, pp. 74-8.

Bolaños (2000-2006). Bajo el riesgo de simplificar un fenómeno altamente complejo, en el período poselectoral la elite nicaragüense se dividió en dos grupos basados en la reorganización productiva de diferentes fracciones de capital. El primero estaba en consonancia con la agenda transnacional de la poliarquía y del neoliberalismo, con una visión de más largo plazo de la modernización capitalista basada en el nuevo modelo económico mencionado anteriormente. Este grupo estaba reunido dentro del gabinete ejecutivo; en ministerios clave, como el de Finanzas y en el Banco Central; en las nuevas universidades y sus tanques de pensamiento, y en las firmas financieras establecidas a través de la asistencia estadounidense y multilateral. Estaba atado económicamente a las actividades comerciales liberalizadas, a la banca y a otras acciones del sector de servicios, a las NTAE y a la incipiente industria maquilera<sup>44</sup>. El segundo estaba arraigado en la antigua oligarquía agroexportadora y en el mercado interno imbuído de las políticas tradicionales de corrupción partidaria y de patrocinio, e inclinado a restaurar el orden autoritario al estilo somocista. La lucha entre y dentro de estos dos grupos con frecuencia adoptaba la forma de luchas internas políticas a la luz pública y de choques por intereses personales. En parte, éste es el resultado de la cultura política particular de Nicaragua, e indica la compleja y con frecuencia contradictoria relación entre los procesos estructurales (globalización) y la respuesta conductivista de agentes específicos (la elite nicaragüense). Pero también reflejaba un conflicto más fundamental relacionado con la formación de clase y los intereses fraccionales en ese respecto, entremezclados con la penetración y la germinación del proyecto transnacional para Nicaragua.

44. Véase Rose Spalding, "The Economic Elite"; en Walker, *Nicaragua Without Illusions*, *op. cit.*, para un debate muy esclarecedor sobre el fraccionamiento entre la elite económica y el predominio de estos nuevos sectores vinculados de forma externa.

Un cuidadoso estudio de la economía nicaragüense y de la estructura social desde la década de los setenta hasta el siglo XXI revela que los grupos hegemónicos eran aquellos vinculados más directamente con el sector externo, en particular con las finanzas, las nuevas actividades comerciales, la nueva agricultura capitalista, la administración del capital transnacional y con las agencias internacionales. Aun así, el surgimiento de un núcleo transnacional en Nicaragua era algo altamente contradictorio y un proceso incompleto. La nueva derecha no podía alcanzar una fórmula políticamente coherente y los nuevos grupos económicos eran incapaces de encontrar una representación política estable o de construir un bloque de poder seguro. Además, como veremos en el caso de otros países, el núcleo transnacional no era inmune en sí mismo a la ambición personal, a las disputas facciosas, las peleas de la elite por el botín estatal, ni a una cultura política históricamente arraigada de autoritarismo y clientelismo. Estas prácticas, de hecho, caracterizaron su comportamiento político y coartaron su habilidad para salir adelante con la agenda transnacional. Este escenario no se prestó para interpretaciones simplificadas, y confundió a los observadores que analizaban los fenómenos coyunturales o a los que se centraban únicamente en factores conductivistas —un tema que retomaré en los casos de estudio de otros países y en otras partes del libro—.

Este escenario se complica todavía más por la crisis y la transformación de la izquierda. La derrota electoral sumió al partido sandinista, a su base social y a su ya erosionada legitimidad en una aguda crisis interna en sus programas, su orientación ideológica y su estrategia. Mientras que las bases sandinistas se resistían sostenidamente a aceptar el programa contrarrevolucionario a principios de los años noventa, una nueva elite sandinista también hacía su aparición entre aquellos que habían adquirido importantes propiedades durante el cambio de régimen en 1990. Este pillaje y apropiación personal que llevaron a cabo



los líderes sandinistas y los burocratas de la propiedad estatal fueron acciones conocidas en Nicaragua como la *piñata*. Los nuevos terratenientes y empresarios sandinistas comenzaron a desarrollar una afinidad de intereses de clase y a fusionarse con la burguesía, especialmente con las fracciones transnacionales apañadas en los sectores comerciales y financieros<sup>45</sup>. A medida que avanzaba la década de los noventa, los debates internos en el FSLN cada vez tenían menos que ver con las diferencias políticas, y estaban más relacionados con las luchas de poder y el oportunismo entre los líderes sandinistas, para quienes defender el peso institucional del FSLN y los recursos organizacionales constituía su propia fuente de poder, autoridad, privilegios y comodidad material. Esta nueva elite sandinista gradualmente se desplazó de liderar a las clases populares en su resistencia al programa contrarrevolucionario a utilizar la (menguante) autoridad del partido para *contener* a estas clases y controlar su movilización. Las masas se volvieron una ficha manipulable de negociación. La elite sandinista se dispuso a movilizar a las masas para protestar cuando esta elite necesitaba aplicar presiones al Gobierno y a la elite no sandinista a fin de forzar una recomposición de los grupos dominantes para ganar cuotas adicionales de poder e influencia. Y se dispuso a desmovilizar a estas mismas masas, a contenerlas, cuando tales protestas de hecho amenazaran al nuevo orden elitista y al lugar que la elite sandinista ocupaba en él. Esta elite continuó legitimándose con un discurso revolucionario que ya no correspondía a ningún programa político o a ninguna conducta que no fuera la de buscar sus propios intereses de grupo y asegurarse un lugar en el bloque dominante dentro del nuevo orden.

45. Para distintos puntos de vista sobre este tema, véase, por ejemplo, la discusión en Spalding, "The Economic Elite", *op. cit.*; en Vargas, *A dónde va Nicaragua. op. cit.*; y Óscar René Vargas, *El sandinismo: Veinte años después*. Managua, 1999.

La elite transnacional, menos interesada en una cruzada ideológica antisandinista una vez que el orden revolucionario se había revertido, y más interesada en el prospecto de *incorporar* elementos del liderazgo sandinista en un nuevo bloque dominante, no percibía el surgimiento de una elite sandinista como un obstáculo para la agenda transnacional, y de hecho la buscaba<sup>46</sup>. Las dinámicas de recomposición dentro del bloque élitamente y las modalidades cambiantes de dirigir a los grupos subordinados explican lo que eventualmente se conoció como el "gobierno" sandinista-Chamorro (1990-1995), en referencia al cercano nivel de cooperación que se desarrolló entre el FSLN y el Gobierno de Chamorro. De hecho, los nuevos grupos económicos sandinistas desarrollaron lazos muy cercanos personales y de negocios con grupos capitalistas de orientación transnacional asociados con el Gobierno de Chamorro<sup>47</sup>. Estas dinámicas también explican un pacto establecido en 1999 entre el FSLN y el liderazgo de la Alianza Liberal. Mientras que superficialmente el bando sandinista y el bando de Alemán sostenían una amarga enemistad, las dos fuerzas políticas comenzaron a negociar la posibilidad de compartir el poder inmediatamente después de las elecciones de 1996; una negociación que culminó en el "pacto" de 1999 a través del cual acordaron dividir el poder gubernamental. Parecía como si al inicio del nuevo siglo el sistema político de dos partidos sandinista-liberal se afianzara. El pacto fue el resultado coyuntural del esfuerzo de los dos grupos de élite por alcanzar el nivel de "governabilidad"

46. Véase, por ejemplo, la discusión en Robinson, "A Case Study of Globalisation Processes in the Third World", *op. cit.*

47. Sobre este punto, véase, por ejemplo, Óscar Neira Cuadra, "El ESAP: La Transición Política en Nicaragua", en Cuadra (compilador), *ESAP: Condicionabilidad y Deuda*. Managua, CRIES, 1992. Los grupos clave de orientación transnacional asociados con el Gobierno de Chamorro, que desarrollaron vínculos con los grupos económicos sandinistas, incluían al Grupo Mánica, al Grupo MIL, a la familia Lacayo y al Grupo Corporativo de Roberto Terán. Véase *ibid.*, p. 3.



necesario para que el país pudiera proceder a integrarse de forma más efectiva al capitalismo global. El FSLN se había transformado en la utilidad clave para el orden de la elite transnacional en Nicaragua<sup>48</sup>. En resumen, lo que ocurrió en Nicaragua, más que en ningún otro país de Centroamérica, fue una *circulación de elites*, posibilitada (o desbloqueada), irónicamente, por la revolución.

Echando un vistazo hacia atrás, desde los inicios del siglo XXI, el proyecto de la elite transnacional alcanzó un nivel importante de éxito en Nicaragua, pero también enfrentó numerosas complicaciones. Mientras que, como veremos, para el viraje de siglo el proyecto había logrado cuajarse, a pesar de las dificultades, en El Salvador, Honduras y Costa Rica, en Nicaragua, junto con Guatemala, existía una brecha significativa entre las metas y el resultado, o entre el intento y la realidad. En estos casos, las profundas contradicciones políticas y sociales en la sociedad global emergente, incluyendo su oscuro lado oculto de *apartheid* social y de "pobreza en medio de la abundancia", y la elusiva meta de "governabilidad", se volvieron muy aparentes. Para Nicaragua, y para cualquier otra parte en la sociedad global, las crisis de la elite dominante que se manifestaron durante los años sesenta y los setenta no se resolvieron con el triunfo del capitalismo global. Con una actitud activa por el éxito de la campaña en contra de los sandinistas en la década de los ochenta, los funcionarios estadounidenses esperaban que la agenda de la elite transnacional se desarrollara de manera satisfactoria para la década de los noventa. La *Declaración Estratégica* de la USAID indicaba:

48. Sobre el pacto, véanse "Is the Game All Sewn Up? Questions and Contradictions", *Envío*, vol. 18, núm. 218, septiembre 1999, pp. 3-12; y "First Impacts of a Devil's Pact", *Envío*, vol. 18, núm. 217, agosto 1999, pp. 3-15.

En el curso del período (comprendido entre 1991 y 1996), auguramos una importante transformación de la economía y de la sociedad nicargüense. Al final de este período, la economía estará controlada por el sector privado, las exportaciones tradicionales experimentarán un rápido crecimiento, y una gran variedad de productos agrícolas no-tradicionales de exportación estará ya bien establecida. Para 1996, la manufactura de enclave se habrá movilizado más allá de una concentración inicial en los textiles y avanzado hacia una amplia variedad de operaciones de manufactura. Los Estados Unidos se volverán a convertir en el principal socio de intercambio comercial de Nicaragua... Los esfuerzos de la educación cívica y la expansión de un amplio rango de ideas a través de los medios habrán ayudado a alcanzar la aceptación general de las actitudes, los valores y las ideas democráticas.<sup>49</sup>

Pero la realidad demostró ser menos prometedora que las predicciones estadounidenses. La desigualdad social y el diferencial de consumo, la concentración de la riqueza y del ingreso, y el empobrecimiento expansivo como resultado de las desenfrenadas fuerzas de libre mercado desatadas con el programa neoliberal, fueron situaciones que se intensificaron a niveles alarmantes en la década de los noventa. La pobreza relativa de la mayoría de la población, durante la administración sandinista, se convirtió en pobreza absoluta bajo el dominio del nuevo Gobierno. Por ejemplo, los salarios reales bajaron en un 50% en el primer año del nuevo Gobierno, un 69% de la población vivía en condiciones de pobreza para 1992, y el nivel de consumo de alimentos per cápita bajó en un 31% entre 1990 y 1992<sup>50</sup>. Los avances en salud y en educación, entre otros logros sociales alcanzados durante los años ochenta, aunque ya se habían deteriorado al final de esa década como resultado de la guerra, sufrieron un dramático revés con el cambio de Gobierno y la aplicación del programa neoliberal<sup>51</sup>. El cólera,

49. AID, *Strategy Statement*, *op. cit.*, p. 63.

50. "Why Social Conflict", *Envío*, vol. 12, núm. 138, 1993, p. 18.

51. *Ibidem*.

la malaria, el sarampión y otras enfermedades que habían sido erradicadas o casi erradicadas reaparecieron al inicio de la década de los noventa y alcanzaron proporciones epidémicas. La tasa de mortalidad infantil se incrementó de un 50% por cada 1.000 nacimientos en la década de los ochenta a un 71% por cada 1.000 nacimientos en 1991, y a un 83% por cada 1.000 en 1992<sup>52</sup>. La tasa de criminalidad se duplicó entre 1985 y 1995, incluyendo un asombroso incremento en el número de violaciones, un signo de deterioro del tejido social<sup>53</sup>. El empobrecimiento rural generalizado y las políticas gubernamentales anticampesinas exacerbaron un renovado conflicto militar en el campo. Aunque los antiguos antagonismos entre los sandinistas y los contras intervinieron, el nuevo conflicto rural, incluyendo invasiones a la propiedad, choques violentos espontáneos y hasta guerras organizadas en algunas áreas, reflejaron el surgimiento de la polarización y el conflicto de clases en el campo. La opulencia que existía en medio de la pobreza masiva era lo que le echaba más leña al fuego, una situación que no se dio durante el período sandinista, generando así una privatización relativa sociológica e intensificando el conflicto social.

"Los inversionistas estarán buscando indicadores claros de que las agitaciones políticas podrán frenarse y estarán al pendiente de las evidencias que indiquen los progresos hacia el establecimiento de una economía de libre mercado"; advirtió la *Declaración Estratégica* de la USAID en 1990. El Gobierno "necesitará demostrar que ha desarrollado una estructura reguladora y legal que sí funciona y que puede garantizar contratos; establecer derechos de propiedad, resolver disputas, y reforzar las leyes que rigen los negocios y las inversiones. También debe ser capaz de demostrar que las entidades del orden público

52. Susanne Anderson, "New National Health Care Policy: Undercover Privatization", *Barricada Internacional*, vol. XIII, núm. 367/8, noviembre-diciembre 1993, pp. 12-13.

53. David Close, *Nicaragua: The Chamorro Years*, p. 94.

tienen la capacidad de mantener tal orden de acuerdo con las directrices gubernamentales y las políticas"<sup>54</sup>. Al inicio del nuevo siglo, solo la primera de las tres funciones del Estado neoliberal, alcanzar estabilidad macroeconómica, se había conseguido. La corrupción endémica se había convertido en la mayor preocupación de la elite transnacional, amenazando con imposibilitar la implementación de la agenda transnacional en el país<sup>55</sup>. Nicaragua, vista desde la lógica del proyecto transnacional, estaba atrapada en un círculo vicioso. Se suponía que un ajuste estructural aportaría la estabilidad macroeconómica necesaria para que el capital privado pudiera entrar y operar libremente. La inversión extranjera privada traería crecimiento y desarrollo. El crecimiento y el desarrollo proporcionarían paz social y estabilidad política. Pero los legados gemelos de una década de revolución y una elite históricamente recalcitrante hicieron que la estabilidad social y que la consolidación de la política se convirtieran en metas altamente problemáticas. Las clases populares no permitirían que un proyecto antipopular se estabilizara, y la elite fue incapaz de alcauzar un consenso para sus propios intereses; por lo tanto, la economía se siguió hundiendo. El capital transnacional, literalmente con "un mundo por explotar", difícilmente escogería a Nicaragua para invertir, debido a la inestabilidad crónica, a un menor grado de docilidad entre las clases populares que en cualquier otro de los países de la región y a la incapacidad de los grupos dominantes para alcanzar la hegemonía<sup>56</sup>. La posibilidad de consolidar un

54. AID, *Strategy Statement*, *op. cit.*, p. 8.

55. Véase, entre otras fuentes, "Nicaragua: President Arnoldo Alemán Is Under Investigation in New Battle with Comptroller General", *Noticen*, vol. 5, núm. 3, 27 de enero de 2000.

56. La Unidad de Inteligencia Económica, con base en Londres, le otorgó a Nicaragua una clasificación "D" de riesgo en lo político y a nivel de sus políticas, en 1994, por el cuarto año postelectoral consecutivo, además de pronosticar un incremento en el nivel de inestabilidad política. Véase The Economic Intelligence Unit, "Country Risk Service: Nicaragua", cuarto trimestre, 1994, Londres.

sistema político políárquico y el orden social de la elite, y de renovar la acumulación de capital orientado hacia el exterior, parecía un pensamiento sombrío a inicios del nuevo siglo. Las clases populares resistieron el hecho de haber sido arrastradas hacia una renovada hegemonía elitista. Se volvieron progresivamente impacientes, dejando de lado las lealtades políticas a medida que todo el país se polarizó convirtiéndose, por un lado, en una masa empobrecida, y, por otro, en una minoría que vivía en la opulencia. Estas dificultades en Nicaragua y en el resto de Centroamérica subrayan las contradicciones internas del capitalismo global y del proyecto de la "democracia de mercado" de la elite transnacional.

### 3.2. El Salvador: la transición bajo la tutela directa de los Estados Unidos

La transición de El Salvador se puede resumir de la siguiente forma: un movimiento popular masivo se desarrolló en la década de los setenta y se combinó con un movimiento guerrillero que desembocó, durante la primera parte de la década de los ochenta, hasta llegar a una guerra civil entre, por una parte, las fuerzas armadas del Gobierno, escuadrones de la muerte y aquellos que apoyaban a la derecha; y, por la otra, el ejército guerrillero y su base civil entre las masas que lo apoyaban. Si bien las fuerzas revolucionarias, organizadas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se convirtieron en una amenaza para el poder estatal, la movilización de la contrainsurgencia liderada por Estados Unidos logró evitar un triunfo similar al que había ocurrido en Nicaragua. Sin embargo, en el trasfondo de la evidente batalla entre el movimiento armado revolucionario y los grupos dominantes apoyados por Estados Unidos se ocultaba un proceso todavía más significativo: la reorganización del Estado salvadoreño y de la economía, en conjunción con los cambios que se producían a nivel de la economía global; una reconfiguración de los grupos

dominantes; y el surgimiento de la lúcida fracción de una nueva derecha al interior del mismo partido gobernante, la Alianza Republicana Nacionalista (Arena). La insurgencia, *combinada con los cambios en el proyecto dominante mismo*, destruyó a la antigua oligarquía y a su proyecto. El programa de una reforma política y económica limitada que promovió la administración democrata-cristiana que gobernó en El Salvador durante la década de los ochenta, antes de que Arena accediera al poder, bajo el patrocinio de Estados Unidos, fue una estrategia coyuntural y parte misma de la campaña de contrainsurgencia.

Los grupos dominantes se encontraron entre la espada de las fuerzas revolucionarias y la pared de una reforma limitada; estos comenzaron a reorganizarse y a adquirir un nivel de expresión política en el partido Arena. Más allá de las reformas coyunturales estaban los cambios estructurales y las nuevas oportunidades que abrió la economía global de la década de los ochenta. La liberalización del comercio y los programas de desarrollo económico patrocinados por la USAID y los IFI estimularon nuevas y dinámicas actividades en el sector externo, como la banca y el comercio internacional, las exportaciones no tradicionales y las primeras plantas maquiladoras. Estos cambios comenzaron a ejercer un efecto transformador en los prospectos y en los puntos de vista de los grupos dominantes. Una fracción transnacionalizada se formó con la ayuda de institutos políticos y asociaciones económicas conectadas con la elite transnacional, tales como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), financiada por la USAID. Los representantes de esta fracción emergente tomaron el control del partido Arena y, luego, el del Estado, con la elección de Alfredo Cristiani en 1989. Esta fracción fue capaz de alcanzar la hegemonía sobre la elite y sobre la transición en su conjunto, y de implementar abrumadoras transformaciones neoliberales de 1989 en adelante.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta, el FMLN fue una amenaza para el Estado salvadoreño. Las fuerzas revolucionarias, considerablemente más fuertes que sus contrapartes en Guatemala, con frecuencia sostuvieron la iniciativa militar. Durante esta década, en algunos momentos alcanzaron la paridad militar con el Ejército y estuvieron muy cerca de disputarse el poder estatal. Llegaron a controlar porciones considerables del territorio del país; en lugares donde obligaron al Estado a retirarse, desarrollaron una base social orgánica; y ejercieron un "poder dual" en las áreas que estaban bajo su control territorial. De forma diferente a como ocurrió con el caso de Guatemala, los Estados Unidos asumieron un papel más directo y abierto en la transición de El Salvador: era la amenaza del triunfo insurreccional de la izquierda, así como también de un colapso económico total, lo que llevó a la masiva intervención estadounidense a partir de 1980-1981. A medida que se desplegaba la guerra (eventualmente, llevándose de paso al menos unas 75,000 vidas), el país se colocó bajo la tutela estadounidense de una manera sin precedentes en la historia de Centroamérica, a excepción tal vez de la ocupación estadounidense en Nicaragua durante las primeras décadas del siglo XX. Los Estados Unidos movilizaron recursos políticos y económicos con el objetivo de establecer una profunda reestructuración de la sociedad salvadoreña. La estrategia militar de guerra de baja intensidad, desarrollada a raíz de la derrota estadounidense en Indochina, implicó una guerra de contrainsurgencia ejecutada por los poderes salvadoreños bajo la tutela de los asesores militares estadounidenses, en lugar de la introducción directa de las tropas estadounidenses<sup>57</sup>. La estrategia buscaba derrotar a la insurgencia a través de la obtención del apoyo político de la población, en lugar de

57. Sobre la guerra de baja intensidad y su aparición doctrinal, véase Robinson y Narsworthy, *David and Goliath, óp. cit.*, en particular el capítulo uno; Deborah Barry, Jorge Vargas, Raúl Leis, *et al.*, *Centroamérica: La Guerra de Baja Intensidad*, Managua, 1986.

estar por destruir militarmente a la guerrilla. Esto implicaba una aplicación más completa y sincronizada de programas militares con otros de corte político, económico y social, incluyendo un proyecto de una amplia reforma. La estrategia se apoyaba no solo en los militares salvadoreños entrenados; asesores y provistos de equipo por las fuerzas especiales estadounidenses, sino también, y de forma más relevante, en la reorganización del Estado y en la reestructuración política y económica. Como se discutió anteriormente, la tarea de destruir las antiguas estructuras oligárquicas políticas y económicas recayó sobre los movimientos revolucionarios en Centroamérica. Estos agentes crearon, por lo tanto, las condiciones generales para la transición hacia el modelo transnacional. Pero lo mismo puede decirse de la contrainsurgencia regional. La dialéctica de la revolución y de la contrarrevolución se convirtió en el agente del cambio y de la transformación. En primera instancia, las contrainsurgencias eran movimientos reactivos en respuesta al reto proactivo de la revolución. En segunda instancia, se convirtieron en poderosos instrumentos de los grupos dominantes locales y transnacionales para la rigurosa reestructuración social, política y económica de la región.

La intervención estadounidense en El Salvador fue, en este sentido, una fuerza modernizante. Las explicaciones que caracterizan la intervención como un esfuerzo por sostener las viejas estructuras oligárquicas, o que simplemente descartan las reformas como dimensiones cosméticas de la contrainsurgencia, pedían de vista el punto central de la cuestión. La estrategia estadounidense estaba enfocada tanto en transformar a la oligarquía terrateniente y a su Estado pretoriano como a derrotar a los levantamientos populares. La intervención estadounidense buscaba eliminar los obstáculos que el Estado local y la elite le pusieron a la transformación del país y a su rearticulación al capitalismo mundial. El movimiento revolucionario, combinado con las reformas de la contrainsurgencia, condujo a una

a fundó la sociedad salvadoreña y la transformó —excepto a aquellas áreas que se encontraban bajo el control del FMLN— desde los ministerios gubernamentales hasta las instituciones de servicio social, el sector privado, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil<sup>60</sup>. Si la meta inmediata era prevenir un colapso económico y contener la insurgencia, el objetivo más amplio era integrar al país a la economía y a la sociedad global con base en una composición completamente nueva de las fuerzas sociales. Esto incluía “modernizar” la perspectiva de la elite económica y política del país: promover una reforma neoliberal, establecer la hegemonía del sector privado y cultivar a los distintos agentes que podían tomar las riendas del proyecto transnacional en el país.

Del paquete total de ayuda estadounidense, un 30% había adaptado la forma de asistencia militar directa y fue crucial en la prevención de una victoria de la insurgencia<sup>61</sup>. La ayuda militar incrementó el tamaño de las fuerzas gubernamentales cerca de un 600%; sirvió para entrenar y asesorar a las fuerzas armadas; para el abastecimiento de armamento moderno, incluyendo sistemas terrestres, marítimos y aéreos de armamento; para la organización de unidades móviles; y para la reestructuración de los sistemas de mando, de control, de comunicaciones y de inteligencia. El objetivo de esta intervención militar era aplastar a la izquierda y a las fuerzas populares, en conjunto con la reestructuración impulsada por las dimensiones políticas y económicas de la intervención. Tal y como lo indica Breny Cuenca, la mayor parte de la ayuda económica estadounidense se brindó en forma de Fondos de Asistencia Económica (ESF, del inglés Economic Support Funds) altamente condicionados, un programa diseñado

60. Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*

61. Para un desglose anual de la ayuda estadounidense que se proporcionó entre 1980 y 1989, véase la tabla 13 en Mario Lango Uclés, *El Salvador in the Eighties: Counterinsurgency and Revolution*. Filadelfia, 1996, p. 101.

recomposición más rápida y más extensa del grupo dominante y del bloque de poder, en comparación a Guatemala, donde la antigua oligarquía retuvo mucho de su poder y de su cohesión durante los años noventa. Las reformas contrainsurgentes, incluyendo la reforma agraria, la nacionalización del sistema financiero y de la venta al exterior del azúcar y del café, debilitaron a la oligarquía terrateniente y abrieron el camino para el surgimiento de las fracciones de la nueva derecha que podían modernizar al país y reintegrarlo al sistema global. Pero esta penetración masiva del Estado y de la sociedad salvadoreña no habría sido posible si no fuera por las fuerzas revolucionarias: la tutela estadounidense nunca habría sido aceptada por los grupos dominantes si el movimiento revolucionario no hubiera amenazado su propia supervivencia, forzándolos a apoyarse en la intervención estadounidense y a aceptar, aunque a regañadientes, los términos y las condiciones que acompañaban tal intervención<sup>58</sup>.

Entre 1981 y 1992, los Estados Unidos entregaron la impresionante cantidad de \$6 mil millones de dólares en asistencia económica, militar y encubierta para El Salvador, y movilaron al menos otros mil millones desde los IFI. Esto puede compararse con los aproximadamente \$150 millones en la ayuda estadounidense brindada en un período de dieciséis años que va desde 1963 hasta 1979<sup>59</sup>. La intervención estadounidense penetró

58. James Dunkerley, en *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America*, Londres, 1988, p. 351, señala que la elite salvadoreña “estaba completamente desprevenida sobre el nivel de intervención de los EE. UU. respecto a los términos económicos y políticos después de la crisis de 1979”.

59. Véanse Benjamin Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador*, Washington D. C., 1992; Kevin Murray y Tom Barry, *Inside El Salvador*, Albuquerque, 1995. Schwarz (p. 2) proporciona el siguiente desglose: unos \$4,500 millones destinados a transferencias militares y económicas formales; un estimado de \$500 millones en fondos encubiertos; y \$850 millones en créditos no subsidiados. Véase también, Breny Cuenca, *El poder intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los años ochenta*, San Salvador, 1992.

para agilizar una imperiosa influencia política estadounidense en los países que reciben este tipo de ayuda<sup>62</sup>. Los fondos de este tipo se depositan directamente en las cuentas corrientes del Estado receptor y le permiten al personal estadounidense influenciar a toda la estructura de asignación económica estatal de los servicios sociales, las operaciones de los distintos ministerios, el gasto militar, y a la inversión e infraestructura, entre otros aspectos. Los ESF para El Salvador fueron destinados específicamente a los grupos del sector privado, y es por ello que estos fondos desempeñaron un papel clave en el desarrollo de los nuevos agentes económicos y de la redistribución de influencias políticas y económicas entre los grupos dominantes en el proceso de recomposición. Las donaciones de alimentos que hizo el Programa de Ley Pública 480 (P.L. 480 Program, en inglés) representaron a otra parte importante del programa estadounidense. Este programa le permite a Estados Unidos ejercer una fuerte influencia sobre la política agrícola del país receptor. Pero es todavía más importante considerar que las donaciones se comercializan como importaciones subvencionadas y, por lo tanto, se venden más barato que la producción del mercado interno, benefician a grupos comerciales vinculados con el mercado mundial y refuerzan al sector externo por encima de los agentes del mercado interno, con efectos transformadores importantes en la estructura social<sup>63</sup>. Un tercer renglón de financiación estadounidense fue el de los servicios sociales, en el cual, como condición del desembolso de los fondos, estos tenían que ser administrados por el sector privado. A medida que los

62. En *El poder intangible*, Cuenca proporciona un amplio nivel de documentación y de análisis sobre los diferentes programas de ayuda estadounidense. Véase también Tom Barry y Deb Preusch, *The Soft War: The Uses and Abuses of US Economic Aid in Central America*, Nueva York, 1988, especialmente pp. 21-32.

63. Sobre la P.L. 480, véase Rachael Garst y Tom Barry, *Feeding the Crisis: US Food Aid and Farm Policy in Central America*, Lincoln, 1990.

servicios sociales se privatizaron, nuevos grupos económicos acumularon una cantidad adicional de influencias a través del control sobre las instituciones de la reproducción social. "A medida que este proceso se desarrolla, nuevos grupos al interior del sector privado tienden a formarse o a consolidarse", indica Cuenca.

Estos grupos deben reforzar sus lazos comerciales con los Estados Unidos y tener buenos contactos con, en primer lugar, los funcionarios de la USAID; y, en segundo lugar, con los funcionarios de las agencias gubernamentales (por ejemplo, con el Banco Central, la Corte de Cuentas, el Ministerio de Planificación) que determinan el grado de elegibilidad para las diversas actividades de importación y exportación. Los ESF, por lo tanto, funcionan como un instrumento para reformar al sector privado y para seleccionar a los grupos que se involucrarán en las relaciones comerciales internacionales.<sup>64</sup>

Un componente clave de la estrategia de intervención era establecer la hegemonía del capital en la sociedad salvadoreña. La meta era fortalecer al sector privado en la sociedad civil, redefinir la relación entre el Estado y el capital, y transferir las funciones clave y los recursos del Gobierno al capital privado. Fue con este fin que los Estados Unidos impulsaron la creación de Fusades en 1983 por parte de empresarios acudados. Ese año, la USAID le otorgó a Fusades un contrato de \$185,000 dólares con el fin de promover la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Luego, recibió, durante los siguientes diez años, al menos unos \$150 millones de dólares adicionales, transformándose así en el canal principal de dinero de la USAID destinado a la sociedad civil<sup>65</sup>. Fusades desempeñó un papel crucial en la

64. Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*, p. 92.

65. Para esta cifra, véase Murray y Barry, *Inside El Salvador*, *op. cit.*, p. 152. Para un excelente análisis sobre el rol de Fusades y su relación con la AID, véase Herman Rosa, "El papel de la asistencia de AID en el fortalecimiento de nuevas instituciones del sector privado y en la

conformación del núcleo de la nueva derecha que asumiría el poder estatal en 1989 y que se transformaría en el agente interno para la reinscripción del país al sistema global. Entre 1983 y 1988, Fusades estableció toda una gama de organizaciones, entre ellas el Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (Pridex), la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (Fepade) y el Programa de Diversificación Agrícola (Divagro). También estableció toda una red de "fundaciones municipales" a nivel local. Estas asociaciones a su vez se hicieron cargo de una amplia variedad de proyectos para apoyar la reorganización del sector privado, la expansión de nuevas actividades económicas, el desarrollo de políticas económicas y sociales neoliberales, y para enlazarse de forma estrecha con el Estado. En su trabajo político, un núcleo de tecnócratas de la nueva derecha, ubicados en el seno de la Fusades y sus organizaciones asociadas, se volcaron a fomentar un consenso entre la élite alrededor del proyecto transnacional de polarización y neoliberalismo. Fusades, por lo tanto, se transformó en la sede institucional para el desarrollo de una fracción transnacional y su respectivo proyecto, y para alcanzar la meta de establecer la hegemonía de este proyecto al interior del sector privado, de la sociedad civil y del Estado. Fusades ayudó a que esta fracción desarrollara la capacidad de formular políticas y la capacidad de acción política, además facilitó un diálogo sobre políticas entre esta fracción y el Estado. La red de organizaciones económicas y sociales del sector privado que creó Fusades se extendió

transformación global de la economía salvadoreña: El caso Fusades", un artículo presentado en el XVII Congress of the Latin American Studies Association (LASA, por sus siglas en inglés), Los Angeles, septiembre 1992; Michael W. Foley, "Laying the Groundwork: The Struggle for Civil Society in El Salvador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núm. 1, 1996, pp. 67-104. Véase también Geske Dijkstra, "The Limits of Economic Policy in El Salvador", en Wim Peluussy y John Weeks (compiladores), *Economic Maladjustment in Central America*, Nueva York, 1993, pp. 53-66.

profundamente por toda la sociedad civil. Una élite transnacional "ilustrada" se desarrolló a través de redes que atravesaban la sociedad civil y la sociedad política al interior de El Salvador y a nivel transnacional<sup>66</sup>.

Todo esto ocurrió mientras el país pasaba por la transición hacia la polarización, lo que involucró un cambio de régimen y una reorganización profunda del sistema político. La intervención de los Estados Unidos *convergió* con las actividades y los proyectos emergentes de diferentes agentes salvadoreños, particularmente con aquellos que pertenecían a los sectores reformistas de clase media y de la nueva derecha. En octubre de 1979, a medida que el bloque dominante de poder comenzaba a desintegrarse, oficiales de rango subalterno del Ejército derrocaron al régimen militar del general Carlos Humberto Romero e instalaron una junta de oficiales reformistas y de civiles de centro-izquierda, previniendo momentáneamente de ese modo una polarización total de la situación y desactivando una insurrección revolucionaria. Meses antes, debido al triunfo sandinista en Nicaragua, los Estados Unidos habían anunciado su intención de retirar apoyo para las dictaduras militares que habían gobernado de forma ininterrumpida desde el golpe de Estado que en 1931 llevó a cabo el general Maximiliano Hernández Martínez, y para apoyar la transición hacia la polarización. Los funcionarios estadounidenses intensificaron la ayuda económica y militar para la junta y se propusieron fortalecer a las fuerzas centristas de la coalición que la apoyaban, particularmente al maleable Partido Demócrata Cristiano (PDC), y marginar a la izquierda, que fue forzada a retirarse de ella a principios de 1980. El PDC, un partido reformista de sectores de clase media y profesionales, con José Napoleón Duarte a cargo del partido, fue elegido como

66. Sobre los enfrentamientos entre los grupos tradicionales del sector privado y los nuevos, véase Benjamin L. Crosby, "Crisis y fragmentación: Relaciones entre los sectores público-privado en América Central", *Occasional Paper Series*, núm. 10, mayo de 1985.



el vehículo político interno para el programa de reforma y de contrainsurgencia<sup>67</sup>.

Entre 1980 y 1984, Washington armó una coalición contrarrevolucionaria compuesta por las fuerzas armadas y la Policía, fracciones del PDC y de otros elementos centristas, y grupos del sector privado, bajo el patrocinio general estadounidense. Durante los años ochenta, Washington organizó una serie de elecciones que establecieron una nueva institucionalidad política y un orden constitucional. Dado el estado de guerra, el asedio militar en los sectores populares, la exclusión de la izquierda y las violaciones masivas a los derechos humanos, la transición hacia la polarización pareció ser más una fachada que un cambio sustancial durante la ya mencionada década. Las "elecciones de vitrina" en el contexto de la guerra de baja intensidad y los Gobiernos civiles que surgían de estas tendían menos a democratizar el país y más bien parecían tratar de crear un ambiente de legitimidad internacional y un clima político interno favorable para el programa de intervencionismo estadounidense<sup>68</sup>. Sin embargo, estos procesos electorales ayudaron a desarmar el antiguo bloque dominante y jugaron un papel muy importante en la recomposición política de las clases dominantes.

El Gobierno de Duarte administró reformas económicas y sociales en la primera parte de la década de los ochenta. La reestructuración neoliberal fue postergada de cara a la amenaza

67. Para un debate general sobre este período, véanse, entre otras fuentes, Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*, segunda edición, Boulder, 1995; Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, 1982; William Stanley, *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Exortion, and Civil War in El Salvador*, Filadelfia, 1996; y Dunkerley, *Power in the Isthmus*, *op. cit.*

68. Sobre "las elecciones de vitrina", véase Edward S. Herrman y Fraski Brodhead, *Demonstration Elections: US-Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*, Boston, 1984.

de un triunfo de la izquierda y de un inmediato colapso económico. Los superintendentes estadounidenses le permitieron al Gobierno salvadoreño manejar enormes déficits presupuestarios y comerciales, y no lo presionaron para privatizar las propiedades estatales y los recursos productivos. Las reformas implicaban la regulación de las fuerzas del mercado y una redistribución de propiedades y recursos patrocinada por el Estado —medidas que, bajo circunstancias "normales", serían un anatema para la reestructuración neoliberal—. Pero en el caso de El Salvador, estas se promovían como necesarias: primero, para rescatar el orden social mismo; y en segundo lugar, para sentar las bases para el proyecto transnacional. En Guatemala, los grupos dominantes se negaron a siquiera mencionar el tema de la reforma agrícola y las élites transnacionales no ejercieron presión respecto al asunto. En contraste, en El Salvador los Estados Unidos presionaron para que se diera un programa de reforma agrícola de cara a la aguda resistencia que mostraba la oligarquía, como medida urgente preventiva para contener a las fuerzas revolucionarias y reestructurar el país. La población carente de tierras había incrementado de un 12% de la población total en 1961, a un 30% para 1971, y luego hasta un 40% para 1975, mientras que el peonaje bajo las relaciones señoriales se extendió por el campo<sup>69</sup>. El programa de reformas financiado por Estados Unidos fue modelado por la USAID sobre la base de los programas introducidos en Vietnam del Sur durante la década de los sesenta, y adoptado por el Gobierno salvadoreño en la década de los ochenta. Esta reforma agraria se implementó en tres fases. La primera, implementada a inicios de 1980, involucó la expropiación con compensación de todas las propiedades de más de 1,235 acres y su transformación en cooperativas. La fase II, que contemplaba la redistribución de propiedades de más

69. Charles D. Brockett, *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, segunda edición, Boulder, 1998, p. 138.



mercado de tierras y una transición más completa en el campo de la agricultura señorial-oligárquica a la capitalista. Estas no eran funciones "latentes" de la reforma, sino "manifestas". Una lectura de los documentos de la USAID de aquella época deja claro que un mercado de tierras y una transición hacia una agricultura completamente capitalista ("la modernización de la agricultura") eran objetivos clave. De manera similar, la nacionalización de la comercialización del café y del azúcar, así como del sistema bancario, limitaron las opciones de inversión de la oligarquía. Le dio al Estado una porción de control sobre los mecanismos para la reproducción de capital y contribuyó al desplazamiento de los recursos hacia nuevas actividades económicas, incluyendo el comercio de importación y exportación; sectores agrícolas capitalistas modernizados y producción textil en maquilas<sup>71</sup>.

Las reformas fueron implementadas a la par de otras iniciativas estadounidenses de políticas económicas y sociales. De 1984 en adelante, la USAID comenzó a promover el nuevo modelo transnacional de acumulación. Este promovió la expansión de exportaciones agrícolas no tradicionales a través del Centro Nacional de Trámites de Exportación (Centrex), un instituto autónomo adjunto al Banco Central, y fundó el Divagro y el

71. Véanse, por ejemplo, los siguientes documentos de la USAID, obreñidos por el autor mediante una solicitud del Freedom of Information Act, o, en español, Ley para el Acceso a la Información: "Country Development Strategy Statement: FY 1990-1994"; USAID/El Salvador, junio 1989, Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington D. C.; AID, "US Agency for International Development El Salvador, Program Objectives Document, FY 1993 to FY 1997 and Action Plan, FY 1993 and FY 1994"; USAID/El Salvador, "Action Plan, FY 1992-1993", fechado febrero de 1991; USAID/El Salvador, "Action Plan, FY 1991-1992", fechado marzo de 1990. Sobre el tema de la transición hacia la agricultura capitalista, véase Pelupessy, "Agrarian Reform and Anti-Reform"; *op. cit.*; véase, además, el debate que estableció Stanley en *The Protection Racket State*, *op. cit.*, pp. 234-8.

de 618 acres, nunca fue implementada; mientras que la fase III, un programa denominado "Tierra para el cultivador"; brindaba un título legal a través de un financiamiento estatal de tierras que los campesinos arrendatarios trabajaban. La primera fase diluyó el poder de la oligarquía terrateniente y contribuyó también a la pacificación rural y a la creación de una base social para el proyecto de contrainsurgencia<sup>70</sup>. De manera más específica, la primera fase, a la par de las otras reformas, ayudó a desplazar el poder económico interno de los grupos terratenientes hacia aquellos que se dedicaban a las finanzas, al comercio internacional y a otros servicios.

La reforma agraria fragmentó a la oligarquía terrateniente y también abrió el camino para un mercado de tierras más modernizado. El recién creado sector cooperativo disfrutó del apoyo estadounidense durante la primera mitad de la década de los ochenta. El Gobierno y la USAID proporcionaron créditos agrícolas; proyectos infraestructurales rurales y servicios en salud y educación para el sector reformado, en áreas recién pobladas por el régimen con partidarios políticos y en territorios arrebatados del control del FMLN. A finales de la década anteriormente mencionada, la USAID comenzó a promocionar la parcelación individual de la tierra previamente distribuida a las cooperativas, así como también a financiar la fase III de la reforma agraria. El resultado de la sucesión de etapas de la reforma agraria fue (1) en sentido político, el desplazamiento parcial de la antigua oligarquía terrateniente y la pacificación de aquellas áreas rurales que quedaron fuera del control directo del FMLN; (2) en sentido económico, la base para la creación de un

70. Para estos detalles, véanse *ibid.*, pp. 141-6; Wim Pelupessy, "Agrarian Reform and Anti-Reform in El Salvador"; en Pelupessy y Weeks, *Economic Maladjustment in Central America*, *op. cit.*, pp. 164-84; Murray, *Inside El Salvador*, *op. cit.*, pp. 96-101; y véase Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*, para un debate sobre el rol y los objetivos de la AID.

Pridex en el tanque de pensamiento Fusades. Los recursos monetarios de la USAID también se pusieron a disposición de los intereses del agronegocio privado involucrado con la producción no tradicional. En 1988, la USAID hizo que las donaciones del Programa de Ley Pública 480 quedaran sujetas a la promulgación gubernamental de una Ley de Promoción de Exportaciones, la cual estipulaba, entre otras cuestiones, beneficios fiscales e incentivos por el estílo para la producción maquilera<sup>72</sup>. Como parte del Programa de Estabilización y Recuperación Industrial de la USAID, descrito por esta como su "principal vehículo para la facilitación de las inversiones y de las exportaciones no tradicionales": unos \$50 millones de dólares le fueron otorgados a Fusades para redistribuir por toda la vasta red de grupos del sector privado que la Fundación había organizado<sup>73</sup>. Entre 1979 y 1988, la exportación de bienes tradicionales bajó aproximadamente en un 50%, mientras que la exportación de bienes no tradicionales incrementó en un 35%<sup>74</sup>.

El impacto que tuvieron la reforma agraria y otras reformas más en la oligarquía ha sido objeto de debate y no debería exagerarse al respecto<sup>75</sup>. Lungo y otros señalan, por ejemplo, que el sector reformado abarcó no más de un 25% de las tierras

72. Para estos detalles, véanse, entre otras fuentes, Geske Dijkstra, "The Limits of Economic Policy in El Salvador", en Pelupessy y Weeks (compiladores), *Economic Adjustment in Central America*, *op. cit.*, especialmente la página 56; Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*, p. 115; Alexander Segovia y William Pleitez, "Política de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de El Salvador a Terceros Mercados en la Década de los Ochenta", *Cuadernos de Investigación*, núm. 4, San Salvador, Fusades, septiembre 1990.

73. Para estos detalles, véase Foley, "Laying the Groundwork", *op. cit.*, pp. 71-3.

74. Cálculo a partir de la tabla 4.2, en Dijkstra, "The Limits of Economic Policy in El Salvador", *op. cit.*, p. 57. Véase además Segovia y Pleitez, "Política de Promoción de Exportaciones No Tradicionales", *op. cit.*

75. Para un debate, véase Pelupessy, "Agrarian Reform and Anti-Reform", *op. cit.*

agrícolas del país, que solo un 50% o un 60% de las cooperativas recibieron asistencia técnica y otros servicios, y que la fase II nunca fue implementada<sup>76</sup>. Pero la reforma agraria y las otras reformas necesitan ser interpretadas desde el contexto más amplio de la recomposición del bloque de poder dominante y de la transformación estructural. Lungo discute que las reformas no fracturaron sustancialmente a la oligarquía. Pero él llega a esta conclusión sin distinguir entre las diversas fracciones existentes entre las clases dominantes y sus respectivos proyectos, de manera que en el análisis de Lungo la continuidad de la dominación de la burguesía como clase se transforma en un sinónimo de la continuidad en el poder de la antigua oligarquía<sup>77</sup>. Por razones estructurales, independientemente de las reformas, las clases dominantes no podían seguir acumulando riquezas ni gobernando de la forma en que tradicionalmente lo habían hecho. El programa de reformas también provocó una respuesta política entre los diferentes actores, particularmente en las fracciones viejas y nuevas que existían al interior de los grupos dominantes que eran importantes para el resultado final. Ellos se adelantaron a la caída de la coalición política reaccionaria en el Estado. Aquí las implicaciones políticas de las reformas eran más importantes que los cambios económicos mismos a los que ellos dieron lugar al determinar su significado para la recomposición de clase y la transición en El Salvador. Además, la guerra misma fue un catalizador clave del cambio al interior de la elite, dañando los intereses de los terratenientes a favor del capital financiero, el comercio y el ensamblaje de exportaciones.

76. Pelupessy, *ibidem*, informa que un 22.8 % de los terrenos agrícolas del país fue afectado, así como lo fue un 35% del grupo meta potencial (pp. 170-71).

77. La conclusión que establece Lungo sobre que el Gobierno de Arena llegó al poder en 1989 era "nada menos que la oligarquía agroexportadora tradicional" (*El Salvador in the Eighties*, *op. cit.*, p. 108) es simplemente insostenible.

El conflicto militar y la presencia del FMLN en el oriente del país, por ejemplo, llevó a los terratenientes a abandonar sus propiedades; muchos de ellos desplazaron sus energías y su capital hacia otras actividades. Stanley indica que para 1984, un 46.6% de las tierras cafetaleras había quedado abandonado y que la producción de café se redujo a la mitad de 1980 a 1990<sup>78</sup>. El proceso de reforma y la activa promoción del modelo transnacional como alternativa determinaron la dirección general que siguió la transformación de la elite que la guerra desató.

### *De la reforma agraria al neoliberalismo*

Para la segunda mitad de la década de los ochenta, las reformas sociales y económicas habían alcanzado el propósito que delimitaron desde la perspectiva de la pacificación regional. El espacio que la elite transnacional y los funcionarios norteamericanos le otorgaron al país para realizar reformas en pos de la pacificación y la desaparición de la oligarquía ya se estaba cerrando y había llegado el momento de desplegar el programa neoliberal. A partir de 1985, la USAID comenzó a retirar su apoyo hacia las reformas y a presionar para la privatización, la suspensión del control estatal de precios, la austeridad fiscal, el incremento de los aranceles y acciones por el estilo<sup>79</sup>. A finales de esa misma década y a inicios de la siguiente, el sistema financiero y la comercialización estatal de las exportaciones estaban reprivatizados<sup>80</sup>. El período de la reforma social, económica y política

78. Stanley, *The Protection Racket State*, *op. cit.*, p. 235.

79. Para más detalles, véanse Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*; pp. 92-112; Rosa, "El Papel de la Asistencia de la AID", *op. cit.*; y los documentos de la AID enumerados en la nota 71, unas páginas antes.

80. En 1990 se privatizó la mayor parte del sistema bancario del Estado como se aborda más ampliamente en el capítulo cinco. Al Banco Central también se le concedió la autonomía (del Gobierno) y comenzó a firmar acuerdos directamente con la AID (Cuenca, *El poder intangible*, *op. cit.*, p. 177). De esta forma, podemos observar la externalización y la transnacionalización de las ramas clave del Estado salvadoreño.

ite, por lo tanto, un interludio, un puente entre el colapso del antiguo orden oligárquico y la construcción del nuevo orden neoliberal. Las fuerzas sociales internas que podían protagonizar —y que de hecho protagonizaron— el proyecto transnacional estaban ahora emergiendo. El consenso que estaba surgiendo sobre el neoliberalismo no era compartido por el Gobierno de Duarte, el cual estaba empeñado en intensificar el programa de la reforma social y económica en el marco ISI-MCCA, como parte de su propio proyecto democrata-cristiano. El Gobierno de Duarte se convirtió en un obstáculo para el proyecto transnacional. A medida que se acumulaban las tensiones sobre la deva- lización y otros ajustes neoliberales entre la USAID y Duarte, los Estados Unidos reforzaron sus vínculos con las fuerzas de la nueva derecha emergente, que estaban organizadas en Fusades y en otras asociaciones, y comenzaron a buscar una alternativa política justo en un momento en el que las clases dominantes estaban empezando a organizarse políticamente<sup>81</sup>.

La antigua oligarquía, la cual era conocida comúnmente como "las catorce familias", había prevalecido por más de un siglo, pero desde 1932, a raíz del golpe de Estado militar y de la sustanza indígena, ya no había gobernado de forma directa<sup>82</sup>. El problema del orden social se había resuelto para entonces con la imposición de una dictadura militar. Desde 1932, la oligarquía había abandonado el escenario político y se concentró en sus actividades económicas, encomendando el control directo del Estado a los militares. Estos ejercieron una dominación coactiva sobre la sociedad, y de este modo aseguraron las condiciones

81. Para una discusión detallada sobre este punto, véanse Rosa, "El Papel de la Asistencia de la AID", *op. cit.*; Lungo, *El Salvador in the Eighties*, *op. cit.*; Dunkerley, *Power in the Isthmus*, *op. cit.*; y Dijkstra, "The Limits of Economic Policy", *op. cit.*

82. De hecho, las investigaciones elaboradas en los años ochenta calculaban que 184 grupos familiares componían la oligarquía, con 1,309 miembros en total. Véase Montgomery, *Revolution in El Salvador*, *op. cit.*, p. 69.

políticas y sociales para el desarrollo capitalista a cambio de privilegios corporativos y de los botines del Estado adquiridos a través de una corrupción sistemática y organizada, algo que Stanley califica como "chantajismo estatal" y que Enrique Baloyra ha caracterizado como un "despotismo reaccionario"<sup>83</sup>. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la oligarquía estaba representada políticamente, primero por el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), y después por el Partido de Conciliación Nacional (PCN), que gobernó durante la mayor parte de los años sesenta y los setenta como instrumento de los militares. Pero este arreglo, en palabras de Lungo, no resolvió la "recurrente crisis de la hegemonía" de las clases dominantes. "La falta de un partido político, en el sentido más estricto, de la burguesía está íntimamente relacionada con este asunto"<sup>84</sup>.

A medida que el bloque de poder se iba desintegrando a partir 1979 y de cara al levantamiento popular, las clases dominantes comenzaron a adquirir una expresión política, justo en un momento en el que estas clases estaban comenzando un proceso interno de transformación y fraccionamiento. Lo que ocurrió en la década de los ochenta entre las clases dominantes fue un período de aguda y rápida recomposición, incluyendo la organización política. "(La) ceguera histórica de la burguesía tenía una causa fundamental: su incapacidad para ejercer el poder directo, para desarrollar sus propios partidos clasistas, y para nutrir su propia intelectualidad orgánica", indica Lungo. "Este patrón trajo consigo una parálisis de la cual la burguesía salvadoreña no se comenzó a recuperar sino hasta 1982, un momento en el que el levantamiento revolucionario había llevado al poder burgués al borde del colapso". Las clases dominantes ahora enfrentaban

83. Baloyra, *El Salvador in Transition*, *op. cit.*, Véase también Dunkerley, *Power in the Isthmus*, *op. cit.*

84. Lungo, *El Salvador in the Eighties*, *op. cit.*, p. 113.

un reto para la misma esencia del sistema, y no exactamente para la forma de gobierno. Esto sirvió como incentivo para que ellos se unieran en un proceso de reconstrucción como clase política con una expresión orgánica propia, un acontecimiento que se cristalizaría hacia finales de la década de los ochenta"<sup>85</sup>. Atenas se convertiría en el partido de una burguesía salvadoreña de nueva cuenta reconstituida y movilizada.

Sin embargo, el análisis de Lungo necesita modificar el énfasis de su idea. Los grupos transnacionalizados emergieron desde el interior del propio útero de la antigua oligarquía y de la reacción política. Arena fue fundada en 1981 por un oscuro grupo de oficiales militares de derecha, operativos paramilitares y miembros conservadores de la oligarquía. El generador clave de su conformación fue el mayor Roberto D'Aubuisson, un ex oficial de la inteligencia militar y un organizador de escuadrones de la muerte. Entre 1983 y 1988, sin embargo, en parte como resultado de la determinación de los sectores de la incipiente nueva derecha para movilizarse de forma política, dos facciones que competían entre sí surgieron al interior de Arena y se disputaron el control sobre el partido. Una de las facciones estaba muy vinculada a la antigua oligarquía terrateniente y a las camarillas militares; y la otra, a los intereses comerciales, financieros e industriales a través de los cuales se había comenzado a desarrollar un discurso alternativo de moderación política. de modernización económica y de populismo de derecha. Si Arena, por lo tanto, emergió como el partido de las clases económicamente dominantes que comenzaron a movilizarse de forma política, estas clases, lejos de estar unidas, estaban experimentando un profundo proceso de fraccionamiento, expresado en las disputas al interior de Arena. Esto explica las agudas luchas internas durante los años ochenta y a inicios de los noventa en un partido que albergaba múltiples fracciones de clase, y el desplazamiento

85. *Ibid.*, pp. 120-21.

de Arena de ser un partido profascista de reacción, a inicios de la década de los ochenta, hacia un partido neoliberal del capital salvadoreño, a finales de la misma década.

Entre 1985 y 1988, las dos facciones del partido competían por un nivel de influencias. La creación de un consejo asesor, en 1985, de prominentes empresarios enfocado a influenciar las decisiones del comité ejecutivo del partido marcó un cambio importante en su estructura formal y señaló el surgimiento de una nueva derecha en el partido. Durante este tiempo, Fusades se convirtió en la incubadora de intelectuales orgánicos para un proyecto neoliberal que Arena comenzó a defender, y para líderes del sector privado que comenzaron a brindar apoyo político y financiero para el partido. De hecho, la junta de directores de Fusades se mostraba virtualmente como el quién es quién en la fracción tecnocrática del liderazgo de Arena, y los tecnócratas de Fusades asumirían el poder de los ministerios clave y de las agencias del Estado durante el Gobierno de Cristiani y más adelante durante el de Calderón Fajardo.<sup>86</sup> Con una confianza que iba en aumento y con un proyecto que estaba logrando conformarse, los grupos de la nueva derecha lanzaron una huelga empresarial en 1987 contra Duarte, bajo el banderín de la oposición arenera —demandando no un regreso a los antiguos arreglos de la oligarquía, sino un programa neoliberal—. En ese mismo año, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) suspendió las discusiones con el Gobierno sobre la política económica y le dio todo su apoyo a Arena. En 1988, la fracción transnacional obtuvo el control del partido con la nominación de Alfredo Cristiani como su candidato presidencial, y más tarde el del Estado con la toma de posesión de Cristiani en 1989. Aunque las luchas internas continuaron en la década de los noventa, el núcleo transnacional pudo establecer su hegemonía al interior

86. Para más detalles, véase Rosa. "El Papel de la Asistencia de la AID", *op. cit.*

de Arena y al interior de la elite del país de manera integral, de 1988 en adelante.

La contingencia y la intervención incierta de las fuerzas sociales eran importantes para este resultado. Arena no había sido un elemento contemplado dentro del escenario de la contingencia estadounidense posterior a 1980, y no disfrutaba del apoyo de Washington. El Gobierno de los Estados Unidos temía la restauración de un "despotismo reaccionario" y estaba descontentado por el surgimiento de Arena. Washington de hecho intervino ampliamente en las elecciones de 1984 para apoyar a Duarte y vencer al candidato de Arena Roberto D'Aubuisson<sup>87</sup>. Pero la política de los Estados Unidos se adaptó a los resultados a medida que estos se fueron revelando y los ajustó a un programa más amplio para el país. Es poco probable que los votores recién organizados de la burguesía hubieran escogido a un movimiento profascista para movilizarse políticamente si ese movimiento no se hubiera presentado como una realidad establecida y como una fuerza social, una alianza que se volvió necesaria para vencer a las fuerzas revolucionarias, para desarrollar una alternativa al programa de reforma de clase media del PDC, y para generar una base social y política sobre la cual apostar por la hegemonía de un nuevo proyecto.

En 1988, en lo que fuera un anticipo de la victoria electoral de Arena, Fusades trazó un programa social y económico<sup>88</sup>. Con ese propósito, la USAID y Fusades contrataron a 25 asesores

87. Stanley, *The Protection Racket State*, *op. cit.*, p. 233.

88. Para más detalles, véase Rosa. "El Papel de la Asistencia de la AID", *op. cit.* El plan, tal y como lo resume y lo reitera la AID, incluía (1) estabilización económica; (2) ajuste estructural; (3) incremento de las exportaciones (incluyendo las zonas francas, las exportaciones agrícolas no tradicionales, el café, y la promoción de la inversión extranjera); y (4) programas comerciales para el sector privado, para incrementar el nivel de empleo. Véase AID: "Program Objectives Document, FY 1993 to FY 1997", *op. cit.*, p. 13.

internacionales, entre ellos Arnold Harberger de la Universidad de Chicago, uno de los miembros originales de los Chicago Boys, el equipo de economistas de libre mercado que había preparado en la década de los setenta las bases ideológicas y programáticas del neoliberalismo. La economista de Fusades Mirna Liévano de Márquez, que coordinaba el programa, se convirtió en la ministra de Planificación de Cristiani. El programa de la Fundación fue adoptado en su totalidad en 1989 por el Gobierno entrante de Arena como su programa oficial. A esto le siguió una reforma neoliberal radical, que incluía la liberalización del comercio, la devaluación de la moneda local, privatizaciones, la eliminación de los subsidios, la promoción de exportaciones no tradicionales y la expansión de zonas francas y de actividad maquilera<sup>89</sup>. El Gobierno de Arena también alcanzó un rápido acuerdo con el FMI en 1990, el cual abrió la puerta para el período de reconstrucción en la posguerra con el financiamiento de los IFI. Fuentes multilaterales proporcionaron más de mil millones de dólares entre 1990 y 1992, y ello reemplazó a la ayuda bilateral estadounidense, señalando así la transición de la tutela estadounidense a la transnacional<sup>90</sup>. Entre 1989 y

89. Para estos detalles, véanse Rosa, "El Papel de la Asistencia de la AID"; *op. cit.*; Murray y Barry, *Inside El Salvador*, *op. cit.*, especialmente pp. 12-14, 82-5; Caena, *El poder intangible*, *op. cit.*, especialmente pp. 71-81, 114-16, 138-40 y 173-4; Alexander Segovia, "Macroeconomic Performance and Policies Since 1989", en James K. Boyce (compilador), *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*, Boulder, 1996, pp. 51-72; y los documentos de la AID citados en la nota 71.

90. Para estos detalles, véanse Murray, *Inside El Salvador*, *op. cit.*, pp. 82-3; y Caena, *El poder intangible*, *op. cit.*, p. 74. Sobre el debate de la AID acerca de la transición del financiamiento bilateral al multilateral, véase AID, "Country Development Strategy Statement, FY 1990-1994", *op. cit.*, pp. 70-71. Sobre el papel de las instituciones financieras internacionales, de manera más general respecto al proceso de paz y de reestructuración en El Salvador, véase Boyce (compilador), *Economic Policy for Building Peace*, *op. cit.*

1992, las exportaciones agrícolas no tradicionales incrementaron en un promedio anual de un 25%, y la producción textil maquilera aumentó en un 50%<sup>91</sup>.

Después de las elecciones presidenciales de 1994, un segundo presidente de Arena, Armando Calderón Sol, sucedió a Cristiani. Calderón Sol fue un candidato elegido a través de una compeña en el partido y estaba vinculado a los dos grupos de Arena. Había ganado la nominación de cara a la incapacidad del candidato de la nueva derecha, Roberto Murray Meza, para ganar suficiente apoyo. Murray Meza era un industrialista millonario y uno de los fundadores de Fusades que había administrado los fondos de la USAID durante el gobierno de Cristiani. Sin embargo, para la década de los noventa, la nueva derecha se había establecido firmemente en instituciones del partido y del Estado, con donantes y agentes internacionales que podían ejercer suficiente influencia sobre Calderón Sol como para asegurarse que él sería receptivo respecto al programa transnacional. Bajo la guía de su nuevo ministro de Hacienda, Enrique Hinds, un funcionario del BM antes de ser reclutado por la nueva administración, Calderón Sol intensificó el programa de reforma neoliberal que había trazado Cristiani en un inicio. Su programa incluía privatizaciones amplias, más austeridad fiscal, una reforma tributaria y una reducción de los aranceles. A principios de 1995, Calderón Sol hizo más flexibles las regulaciones que se habían impuesto anteriormente, estipulando que las maquilas debían estar ubicadas en una de las zonas francas para que se pudieran recibir los beneficios tributarios. La meta, en palabras de Calderón Sol, era "incorporarnos a la cadena de producción mundial" para "transformar a todo El Salvador en

91. Véase USAID, "US Agency for International Development El Salvador, Program Objectives Document, FY 1993 to FY 1997, and Action Plan, FY 1993 and FY 1994", p. 73. Véase además Eva Peas, "Exports and the Consolidation of Peace", en Boyce (compilador), *Economic Policy for Building Peace*, *op. cit.*, pp. 246-78.

una gran zona franca" y para convertir al país en "el Hong Kong de Centroamérica"<sup>92</sup>.

El proceso de globalización afecta los intereses de las fracciones nacionales, particularmente aquellas que existen entre los grupos dominantes, arraigadas en estructuras de acumulación de la preglobalización, tales como las oligarquías agroexportadoras, los industriales y los comerciantes vinculados al mercado interno. Las contradicciones entre las múltiples fracciones y sectores adquieren expresión política en el ámbito de lo electoral, así como en otras arenas, como las luchas al interior del partido Arena. La complejidad de los escenarios políticos locales desafía las explicaciones simplistas y puede proporcionar impresiones engañosas cuando se ve desde términos coyunturales más angostos. Como en Nicaragua, las rivalidades locales, *vendettas*, corrupción y otros factores idiosincrásicos particulares de El Salvador se traslaparon en las dinámicas políticas y en los conflictos sociales con factores estructurales, como los intereses opuestos de las fracciones de clase. Algunas de las disputas de Arena al interior del partido, por ejemplo, eran sobre qué camarillas de la elite se beneficiarían de los botines que surgieran de la privatización de las propiedades del Estado. Eran disputas que tenían poco que ver con la ideología o los intereses de fracción per se<sup>93</sup>. Pero tras estas dinámicas coyunturales estaban ocultos estos temas todavía más fundamentales.

A finales de la década de los noventa, las disputas internas en Arena se habían manifestado abiertamente. Los líderes partidarios de los grupos militares y terratenientes en las regiones agrícolas de occidente y de oriente acusaron a los "tecnócratas

de *country club*" de los sectores financieros y comerciales de apoderarse del partido y de traicionar sus principios. Las disputas tomaron un rumbo violento para 1996 —incluyendo amenazas de muerte en contra de Cristiani y su grupo, coches bomba detonados cerca de las residencias y de los establecimientos comerciales de los líderes partidarios, asaltos y secuestros—, similar a las violentas luchas intrapartidarias que azotaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México a mediados de la década de los noventa. Como en México, estas líneas de batalla estaban claramente establecidas entre los "dinosaurios" atados al antiguo modelo político y económico y los "modernizadores", cuyo destino estaba conectado con la plena integración a la economía global. Ocurrieron deserciones importantes en Arena durante las elecciones legislativas de marzo de 1997, y la cantidad de votos que recibió el partido se redujo en un 35% en comparación a las elecciones de 1994. De forma reveladora, el beneficiario principal de la deserción fue el moribundo PCN, el antiguo vehículo político de los militares y de la oligarquía. El PCN, habiéndose beneficiado de la deserción de intereses agrícolas en Arena, arregló un sorprendente retorno, ganando así 11 de los 84 escaños en la Asamblea Legislativa<sup>94</sup>. En 1997, Cristiani asumió el liderazgo de la bancada de Arena en la Asamblea Legislativa. Al año siguiente, la fracción transnacional pudo, una vez más, imponer a su candidato, Francisco Flores, un tecnócrata del Ministerio de Planificación, para liderar el boquete presidencial del partido en las elecciones de 1999<sup>95</sup>. Aunque Flores ganó esas elecciones y continuó implementando

92. Este párrafo se basa en Spence et al., *Chapultepec: Five Years Later*. *El Salvador's Political Reality and Uncertain Future*, Cambridge, Hemispheric Initiatives, 16 de enero de 1997, especialmente pp. 22-3; Thomas Sue Montgomery, "El Salvador's Extraordinary Elections", *LASA Forum*, vol. XXVIII, núm. 1, primavera 1997, pp. 4-8.

93. Véase Ismael Moreno Coto, "El Salvador: Left and Right in the Pre-Electoral Winds", *Envío*, vol. 17, núm. 203, junio 1998, pp. 11-15, cita de la p. 13.

92. Citado en Murray, *Inside El Salvador*, op. cit., p. 245; Banco Mundial, *El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization*, Washington D. C., 1996, p. 1.

93. Véase, por ejemplo, Ismael Moreno, "El Salvador: 'End' of Arena and Future of FMLN", *Envío*, vol. 16, núm. 196, noviembre 1997, pp. 14-19.



el proyecto transnacional (él, de hecho, profundizó y amplió el proceso de ajuste y dolarizó formalmente la economía), no quedó claro en los inicios del siglo XXI si Arena sería capaz de sostener la entereza o de mantenerse como el único partido de la burguesía salvadoreña<sup>96</sup>.

Mientras tanto, una década y media de guerra y de reestructuración, como en Guatemala, eran elementos que habían transformado completamente la estructura social de forma propicia para la globalización. Comentando sobre el tejido social de la posguerra, un sombrero reporte indicaba:

Una pequeña elite continúa dominando la vida económica y política, aunque el poder dentro de esa elite se ha desplazado de los intereses de los terratenientes a los intereses comerciales; un sector de clase media con administradores de cuello blanco y empleados técnicos ha crecido en número pero todavía no tiene un vehículo político independiente para propugnar sus intereses; los trabajadores urbanos, y particularmente los trabajadores sindicalizados han perdido la capacidad de influencia que tenían como resultado de la privatización de las empresas del Estado y del crecimiento de la industria maquilera; y la masa de campesinos en cuyo nombre la lucha armada se realizó, están en unas condiciones todavía más desesperantes que las existentes en el período anterior a la guerra civil.<sup>97</sup>

La *descampesinización* a través del desalojamiento de las tierras y la migración urbana de la población rural, además de la proletarianización de los antiguos peones, afectó a un tercio de la población rural. Para 1990, en las ciudades estaba al menos un 30% de la población de trabajadores y un floreciente sector

informal<sup>98</sup>. Una masa de salvadoreños enajenados estaba ahora disponible en forma de una fuerza laboral empobrecida, mientras que tanto el reciente estrato de nuevos ricos urbanos como miras hacia el exterior como aquellas clases medias con un alto nivel de consumo ofrecían una base social para el nuevo bloque transnacional. Entre 1977, cuando comenzó la crisis terminal del antiguo orden, hasta finales de la década de los noventa, la clase obrera salvadoreña, tiempo atrás una de las mejor organizadas y de mayor militancia en Centroamérica, se había fragmentado y atomizado. Una encuesta del BM en 1996 sobre qué pensaban los gerentes de las empresas salvadoreñas acerca de los "obstáculos relacionados con la contratación de mano de obra aún no flexibilizada, las relaciones de administración del personal, las regulaciones de trabajo, y la actividad de los sindicatos" calificó a El Salvador como el país más adecuado en América Latina para los negocios. Reportó que el número de trabajadores sindicalizados se había reducido a un 14% de la fuerza laboral, que las actividades huelguistas habían ido en picada desde 1990 y que las "despidos parecían realizarse con facilidad; el proceso toma aproximadamente unos tres días"<sup>99</sup>.

La transición en El Salvador engendró las condiciones apropiadas para el capitalismo global en el país. Pero primero se debía terminar con la guerra. El empate militar le hacía imposible estabilizar el nuevo orden social al emergente bloque transnacional. La guerra era un obstáculo para que El Salvador participara en la economía global. La erosión de la alianza entre los militares y las clases económicamente dominantes, la decisión de estas últimas de organizarse políticamente y de gobernar directamente le proporcionó a la nueva derecha, una vez que alcanzó la hegemonía, la autonomía necesaria para

96. Véase Ismael Moreno Coto, "El Salvador: Absent Government and Opposition", *Envío*, vol. 18, núm. 219, octubre 1999, pp. 14-19; y el análisis de Moreno sobre los posibles escenarios futuros, "Arena's Victory and the Predictable Disenchantment", *Envío*, vol. 18, núm. 212, marzo 1999, pp. 13-17.

97. Spence et al., *Chapultepec: Five Years Later*, *op. cit.*, pp. 4-5.

98. Véase Pelupessy, "Agrarian Reform and Anti-Reform". *op. cit.*, pp. 178-9, y véase la discusión en el capítulo cinco.

99. Banco Mundial, *El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization*, *op. cit.*, pp. 36, 77.



negociar con el FMLN. Este "sacrificio" de los militares hizo posible que el Gobierno de Cristiani firmara los Acuerdos de Paz de Chapultepec en enero de 1992, a pesar de la feroz resistencia de la vieja guardia de Arena y de los sectores de las fuerzas armadas. En este sentido, el proceso de paz fue tanto un mecanismo para concluir con el proceso de transformar el Estado salvadoreño y la estructura de clase como para terminar con el conflicto militar y acomodar al FMLN al nuevo orden. Las estructuras militares corporativistas fueron desmanteladas a través del proceso de paz, el cual representó un triunfo de la nueva derecha por sobre la antigua oligarquía.

El fascinante estudio de Stanley sobre el "chantajismo estatal" militar, típico de la mayoría de análisis políticos e intelectuales acerca del proceso de paz salvadoreño, está equivocado respecto a este tema. En su análisis weberiano "Estado-centrista": el Estado es más una institución independiente cuya actividad es impulsada por la competencia entre sus cuadros y por las demandas externas, que la expresión de una estructura social subyacente. Visto desde los lentes de este dualismo sociedad-Estado, es menos problemático el orden social que el orden institucional. El cambio en la relación entre los civiles/"elites sociales" y los militares/"elites estatales", a través de reformas institucionalmente negociadas, es visto como lo que abrió el camino para la resolución del conflicto salvadoreño. El problema se reduce de la transformación del orden social a la reforma del orden institucional. Este tipo de reificación estatal valora la desmilitarización y la conversión civil de los Estados en Centroamérica como el victorioso resultado de las luchas masivas en el período que le concierne a este estudio. Esta es la conclusión esencial de la corriente dominante de literatura sobre democratización de los años ochenta y los noventa. Además, la elite transnacional comparte este análisis y sus conclusiones normativas, como también lo hacen algunos sectores entre la izquierda centroamericana, que abogan por una alianza con

los "capitalistas progresistas" (la fracción transnacional) y por una pacificación de la lucha popular en contra del orden social en nombre de la conservación del nuevo orden institucional. Desmantelar el Estado chantajista como reforma del orden institucional representa la resolución de la problemática —lo cual es el alcance del cambio, y nada más, que la elite transnacional intentó lograr en la región—.

Pero es precisamente a medida que los Estados centroamericanos dejaron de funcionar como "Estados chantajistas", en la década de los noventa, que las causas sociales-estructurales —más que las institucionales— del conflicto pudieron percibirse de manera aguda. Por estas razones es necesario criticar la estructura normativa subyacente que fluye del análisis impulsado por lo institucional y lo conductivista que plantean Stanley y otros autores. Stanley concluye que la transformación estructural del sistema socioeconómico salvadoreño es improbable en el período de la posguerra debido al poder que tienen las fuerzas económicas globales sobre el país. Los severos límites del cambio en el orden social contribuyen al mantenimiento de la paz, ya que los grupos dominantes en El Salvador no tendrían muchas razones para oponerse de forma violenta a un Gobierno del FMLN si este llegara al poder y, por consiguiente, no buscarían la restauración de un Estado militar coactivo. Tal Estado es menos necesario, ya que la economía global maneja una coacción estrictamente económica (disciplina de mercado) sobre las mayorías populares. La reorganización del orden institucional en Centroamérica sí contribuye funcionalmente al mantenimiento de la "paz" en términos de la ausencia de un conflicto militar abierto. La conclusión lógicamente consistente que podemos sacar de este análisis es que (1) una movilización selectiva desde abajo que amenaza a los grupos dominantes y al mismo orden social es una amenaza a la "paz"; (2) los límites que el capitalismo global le pone a la capacidad de las clases populares para cambiar el orden social o para poner término

a la dominación de la elite se transforman en un garante de la "paz"; (3) apoyado por el poder de veto del capitalismo global sobre la transformación del orden social, el nuevo orden institucional sobrevivirá porque será capaz de contener esa amenaza que viene desde abajo; y (4) las condiciones bajo las cuales las clases populares podrían amenazar el orden social son aquellas que pueden minar la paz.

Este tipo de análisis institucional orientado a la "resolución de problemas" y sus trasfondos normativos está en contraste con un abordaje crítico que coloca al análisis del cambio institucional en el análisis del cambio estructural, y que se enfoca en los prospectos para el cambio social que exponen los factores que hacen posible el cambio en el orden institucional (el modo de dominación) sin cambios concomitantes en el orden social. Después de presentar datos que indican las diferentes actividades económicas que separaron a la antigua oligarquía de los nuevos grupos burgueses que emergieron a partir de la década de los setenta, y analizando la "divergencia gradual (a finales de la década los años setenta) entre los intereses de la oligarquía tradicional y de los sectores modernos de la burguesía"; Enrique Baloyra indica:

Parece que hay consenso en analizar que los últimos no podían dominar a los primeros, pero que, de alguna manera, lograron controlar al gobierno militar. Una cosa es prevenir la injerencia gubernamental, es decir, resistir las iniciativas gubernamentales, y otra cosa es forzar al gobierno a que haga algo. Aparentemente el sector privado salvadoreño tenía suficiente *influencia* para hacer lo anterior pero no suficiente *poder* para hacer lo último.<sup>100</sup>

Pero el punto que aquí hay que subrayar es que a partir de mediados de los años ochenta esta situación había cambiado. Las nuevas fracciones burguesas *podían* "forzar al Gobierno a hacer algo", precisamente al organizarse políticamente y al

100. Baloyra. *El Salvador in Transition*, *op. cit.*, pp. 22-32, 62-3.

asumir directamente el poder estatal, como se analizó anteriormente. Este poder estatal es ultimadamente una expresión de una determinante constelación de fuerzas sociales y de clase en la sociedad civil. Una vez estas fuerzas se reacomodaron en la sociedad —y a medida que los militares ya no representaron los intereses de la fracción que se había convertido en hegemónica al interior de la elite— el Estado cambió. Cuando la oligarquía perdió su hegemonía, su representante en el Estado perdió el poder. Era el surgimiento de una economía global con el poder estructural para vetar una transformación popular del sistema socioeconómico interno que hizo posible prescindir del coactivo chantajismo estatal. La globalización era determinante para la reorganización institucional que redefinió las relaciones entre los militares y las clases dominantes (entre la coerción y el consentimiento). Estos tipos de lucha de clases entre las mayorías populares y las clases dominantes en El Salvador, y entre las fracciones, son los mecanismos sociales que vinculan los procesos de globalización a las dinámicas políticas nacionales y a la transformación estatal. Aquí vemos cómo las estructuras políticas internas se vuelven parte del tejido en evolución de las relaciones transnacionales de clase y de los procesos transnacionales políticos y económicos.

El acuerdo de Chapultepec sentó las bases para una integración acelerada de El Salvador al capitalismo global. El Plan de Reconstrucción Nacional se volvió un instrumento para consolidar el proyecto neoliberal<sup>101</sup>. Este programa fue trazado por burócratas gubernamentales con la asistencia de la USAID después del acuerdo de Chapultepec. El programa hacía énfasis en la reconstrucción de la infraestructura y en los Programas de ayuda económica de posguerra que podían faci-

101. Para estos detalles sobre el programa de reconstrucción, véanse Murray, *Inside El Salvador*, *op. cit.*, especialmente pp. 228-32; Foley, "Laying the Groundwork", *op. cit.*, aunque la interpretación que se presenta aquí es mía.

litar las actividades del sector privado, la inversión extranjera y una rápida articulación del país con los mercados mundiales. Hablando de manera analítica, la conversión del programa de reconstrucción en un instrumento del nuevo bloque dominante solo era posible porque este bloque había impuesto una derrota condicional al bloque popular revolucionario, como se formó en los acuerdos. Los acuerdos resguardaron la dominación clasista de la elite salvadoreña y dejaron intactos al Gobierno, a la institucionalidad del Estado, al sistema económico y al orden social. Estaban limitados a ordenar cambios institucionales que le permitieran al FMLN transferir su lucha de lo militar a la arena política interna, y eso eliminó, en palabras de Stanley, "la capacidad de los militares para manejar el chantajismo estatal", permitiendo así una racionalización y una modernización del sistema de dominación. Lo que se negoció fueron los términos bajo los cuales el FMLN se integraría al orden social *existente*.

Es dudoso que el FMLN pudiera haber logrado algo más en la coyuntura histórica particular en la que las antiguas formas de lucha se estaban volviendo ineficaces y las nuevas formas todavía no habían alcanzado la transición hacia la madurez. El FMLN demostró un éxito militar y político espectacular durante los años ochenta y principios de los noventa, y en este sentido el movimiento revolucionario no fue un fracaso. Pero el empate militar y un arreglo negociado *no* demostraron que nadie ganó la guerra o que el resultado fue, como algunos aducen, una "revolución negociada"<sup>102</sup>. El conflicto no terminó "ni en una reconstitución revolucionaria de la sociedad en general, ni en la ruina común de las clases en contienda", para evocar la famosa frase de Marx y Engels. El surgimiento de Arena representó la victoria incompleta de una fracción de clase y su proyecto. Una victoria se mide por sus resultados. Si el bloque transnacional

102. Véase, por ejemplo, Terry Lynn Karl, "El Salvador's Negotiated Revolution", *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, 1992, pp. 147-64.

solo pudo consolidar su proyecto a través de una paz negociada, el FMLN, para finales de la década de los ochenta, ya había perdido la posibilidad de implementar *su* proyecto. El poder político-militar en una lucha revolucionaria no es un fin, sino un medio para alcanzar la transformación del orden social. El éxito de la lucha popular debe medirse por el grado en el que logra alcanzar transformaciones estructurales, en la mejora de las condiciones materiales y culturales de vida de las mayorías populares, y en el empoderamiento de las mayorías para moldear las estructuras sociales y los procesos culturales en pos de sus propios intereses. El éxito político-militar del FMLN fue un fenómeno "nacional" que se volvió cada vez más impotente de cara a la globalización. Paradójicamente, el éxito de las fuerzas revolucionarias no muestra que el cambio popular es posible bajo la influencia de la globalización. Demuestra, al contrario, cómo las restricciones impuestas por el sistema global limitan de forma severa la efectividad de las luchas populares y el poder local. Los movimientos de liberación nacional ya han seguido su cauce; la liberación "nacional" no es posible. De hecho, aparte del puñado restante de luchas anticoloniales, la liberación "nacional" ya no es un concepto particularmente significativo en la era de la globalización. Esta valoración no implica un fin para la lucha de las mayorías populares en Centroamérica, sino solamente el fin de un ciclo en un proceso histórico en marcha. La próxima ronda tendrá que implicar una lucha transnacional protagonizada por movimientos sociales regionales y transnacionales que busquen fórmulas viables de democratización económica y social, empoderamiento político y la construcción de una contrahegemonía bajo las nuevas condiciones del capitalismo global.

### 3.3. Guatemala: las paradojas del

#### “Estado contrainsurgente”<sup>103</sup>

Para resumir la transición en Guatemala, se puede decir que la oligarquía tradicional agroexportadora era la que estaba más avanzada en el país y en control del Estado —que estuvo administrado directamente por los militares durante la mayor parte de la década de los ochenta— y que una fracción transnacionalizada era la más débil, con la posible excepción de Nicaragua. Como en El Salvador, Estados Unidos apoyaba al proyecto demócrata cristiano que llegó al Gobierno en la década de los ochenta, como parte de los esfuerzos más amplios de contra-insurgencia; la intención era calmar al movimiento popular a través de reformas y estar a la cabeza de unas transiciones muy visibles hacia una poliarquía (bastante disfuncional). Los demócrata-cristianos establecieron arreglos de transición política e institucional, pero no fueron los portadores del proyecto de elite transnacional. Con la introducción y la expansión de nuevas actividades económicas a finales de la década de los ochenta, incluyendo un nuevo y poderoso sector financiero vinculado a la banca internacional, a la producción textil maquilera, a las NTAE y a nuevas actividades comerciales, una fracción transnacionalizada de la elite asumió su propio perfil y chocó con la antigua oligarquía resguardada por el Estado respecto a políticas fiscales, impositivas y de liberalización, entre otras. Esta pequeña fracción articuló a inicios de los años noventa un programa coherente para la modernización política y económica en consonancia con la agenda de la elite transnacional, como queda tipificado en las propuestas de políticas que surgieron de varias asociaciones financiadas por la USAID: entre ellas: la Asociación para la Investigación y las Ciencias Sociales

103. Esta sección está basada en William I. Robinson, “Neo-Liberalism: the Global Elite, and the Guatemalan Transition: A Critical Macro-social Analysis”, *Journal of Inter-American and World Affairs*, invierno 2000.

(ASIES) y la Cámara Empresarial (CAEM). Los representantes de esta fracción transnacionalizada asumieron las riendas del Estado con el triunfo electoral en 1994 del Partido de Avanzada Nacional (PAN), cuyo liderazgo procedía ante todo de profesionales, administradores y tecnócratas a quienes se les inculcó académicamente la economía neoclásica/neoliberal y una perspectiva modernizante. De forma distinta a El Salvador, donde la insurgencia de hecho llegó a disputarse el poder estatal y a constituir un poder dual, el movimiento revolucionario guatemalteco no amenazó al Estado. Pero sí tenía la capacidad de librar una insurgencia indefinida que haría imposible pacificar el campo y establecer la estabilidad que requería el capital transnacional para el país y para la región en su conjunto. Los Acuerdos de Paz que entraron en vigencia la noche de año nuevo en 1996 establecieron la base para la hegemonía del proyecto de la elite transnacional para Guatemala. En 1997, el Gobierno del PAN adoptó un plan de ajuste estructural trazado por la ASIES. Una cantidad de sus miembros se unió al gabinete económico del PAN, y se comprometió a intensificar y a consolidar un programa de largo plazo de transformaciones neoliberales que habían sido implementadas de manera fragmentada desde la presidencia demócrata-cristiana de Vinicio Cerezo (1986-1991).

La fuerza relativa de la oligarquía y el subdesarrollo de la fracción transnacionalizada eran elementos enraizados en el desarrollo particular del Estado guatemalteco y de las fuerzas sociales, y ello explica en parte la impuntualidad del proyecto transnacional. La oligarquía agroexportadora se desarrolló a partir del núcleo de las elites políticas y económicas del período colonial, en lo que entonces era la Capitanía General de la colonia regional. La economía guatemalteca era la más fuerte en la región y la oligarquía se volvió la más poderosa. Aun así, las clases populares crearon un reto de primera importancia para esta oligarquía en los primeros años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. El levantamiento en contra del

*caudillismo* y del *continismo* que estremecieron a cada República durante los años treinta y los cuarenta culminó en Guatemala en la instalación de un régimen reformista en 1944. Distinto a lo que ocurrió en Costa Rica, donde la clase capitalista apoyó la "revolución" de 1948 que reformó y modernizó al país, los grupos económicos dominantes en Guatemala resistieron fieramente el proyecto reformista. Una coalición entre la CIA y las fuerzas reaccionarias guatemaltecas, que disfrutaban del apoyo de la clase media ladina, derrocó al Gobierno reformista de Jacobo Arbenz en 1954.

Al golpe le siguió la construcción de lo que un número de intelectuales han dado en llamar un "Estado contrainsurgente", que militarizó las instituciones estatales y la vida política y social mucho más temprano, y de manera más intensa, de lo que ocurrió, a manera de comparación, en el caso de El Salvador<sup>104</sup>. El resultado fue una cohesión más profunda de las clases dominantes de cara a la amenaza que venía desde abajo, dada la memoria colectiva de la reforma agraria, de los programas redistributivos y de la movilización social sancionada por el Estado. La "primavera guatemalteca" de 1944-1954, y sus consecuencias, heredó unas condiciones que fueron menos favorables para el desarrollo de nuevas fracciones entre los grupos dominantes que podían articular un proyecto alternativo hegemónico vinculando el cambio interno al cambio global. Desde una perspectiva

104

Sobre el golpe de 1954, véanse Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*, Nueva York, 1983; Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala*, Austin, 1982. Sobre las repeticiones y la construcción de un "Estado de contrainsurgencia", véanse, entre otras fuentes, Jonathan L. Fried, Marvin E. Gettleman, Deborah T. Levenson y Nancy Peckenhams, *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, Nueva York, 1983; Michael McClintock, *The American Connection*, vol. 2: *State Terror and Popular Resistance are in Guatemala*, Londres, 1985; Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and US Power*, Boulder, 1991; George Black, *Garrison Guatemala*, Nueva York, 1984.

comparativa, la antigua oligarquía estaba deshecha en Nicaragua en 1979, desplazada en Costa Rica en 1948, y transformada en Honduras por la intervención de Estados Unidos y por las dinámicas regionales. En El Salvador, los actores transnacionales y estadounidenses promovieron, entre otras, reformas impositivas agrícolas, como parte del programa de la contrainsurgencia —en el proceso se debilitó a la antigua oligarquía y se reforzó a la fracción transnacional—, en respuesta al poder del movimiento revolucionario. En Guatemala, la hegemonía oligárquica se afianzó al interior de las clases dominantes mucho antes de que la crisis económica, la movilización popular masiva y el fraccionamiento de la clase dominante comenzaran a estremecer las estructuras oligárquicas del istmo. La omnipresencia del Estado contrainsurgente y su poder de dominación coactiva casi total por sobre la mayor parte de la sociedad política y civil "fue un legado de la revolución (de 1944-1954) y el violento rechazo de esta por parte de las clases dominantes": argumenta la académica norteamericana Susanne Jonas.

Estas experiencias le dieron una asombrosa cohesión interna a la coalición guatemalteca dominante —mucho más grande... que su contraparte en El Salvador—. Esto reflejó la determinación de nunca permitir una reforma agraria o una movilización de las clases populares o de la población indígena... Aun así, esta fuerza misma de las clases dominantes al imponer su voluntad a las clases populares también era una debilidad, y ello evitaba que formularan un proyecto de amplia legitimidad dentro de la sociedad guatemalteca.<sup>105</sup>

Sin embargo, estas conclusiones deben ponerse en perspectiva. La unidad de los grupos dominantes en Guatemala no debe exagerarse. Las clases dominantes enfrentaban una profunda crisis estructural para finales de los años setenta e inicios de los ochenta, y una amenaza renovada de las clases subordinadas que

105. Jonas, *The Battle for Guatemala*, *op. cit.*, p. 64.

se habían reorganizado y que estaban de nuevo impugnando el poder político. Si un legado de la contrarrevolución de 1954 fue la fuerza relativa de la oligarquía tradicional con respecto a otras fracciones dominantes y a grupos subalternos, otro fue su relativa incapacidad para reorganizarse políticamente o construir una sociedad política funcional. Al contrario, la clase dominante guatemalteca le traspasó a los militares —en lo que dentro de la terminología althusseriana podría catalogarse como un Estado contrainsurgente *sobredeterminado*— la tarea de organizar una respuesta a la renovada movilización popular de finales de los años setenta e inicios de los ochenta. Paradójicamente, era este Estado contrainsurgente sobredeterminado operando de forma independiente de las elites civiles y en la ausencia, a principios y a mediados de la década de los ochenta, de un grupo tecnológico reformista y modernizante, el que primero articuló un proyecto de cambio interno que eventualmente le abriría camino al proyecto de la elite transnacional. Los militares acabaron haciendo por las clases dominantes lo que estas no pudieron hacer por ellas mismas. El máximo despliegue contrainsurgente de los militares (lo que denominaron como “la guerra total”) desempeñó el papel de una partera perversa para el proyecto de la elite transnacional en Guatemala. En El Salvador, en comparación, los grupos dominantes, aunque divididos en un estado continuo de cambio y de transformación, estaban lo suficientemente organizados como para asumir las riendas del Estado. de la reestructuración económica y de una transición hacia la poliarquía, en los años que le siguieron al golpe de Estado de 1979, que, en primer lugar, desplazó a la antigua oligarquía y a sus aliados militares directos. En Guatemala, los grupos dominantes eran demasiado incoherentes como para tomar las riendas de este proyecto cuando fue lanzado por primera vez en 1982.

Por lo tanto, cuando las clases populares lanzaron una nueva ronda de movilización y de lucha a finales de los setenta y a principios de los ochenta, incluyendo una insurrección soste-

nida por la mayoría indígena maya del altiplano y por una insurgencia expansiva de la guerrilla organizada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), los militares mantuvieron el control directo del Estado con la aprobación de los grupos dominantes tradicionales. En cualquier caso, estos grupos y sus “intelectuales orgánicos” estaban unidos con los militares en la sociedad política a través de canales políticos como el Partido Institucional Democrático (PID), la Central Auténtica Nacionalista (CAN) y el Movimiento de Liberación Nacional (MLN). El inaudito programa de contrainsurgencia lanzado por el régimen militar en 1982 fue uno de los más brutales de toda la historia moderna, un proyecto totalitario en el verdadero sentido del término, superando el terror desatado por el régimen de Pinochet en Chile o por el régimen militar en Haití del período 1991-1994<sup>106</sup>. La dominación coactiva llegó a controlar cada aspecto de las relaciones sociales. Hasta 150,000 civiles fueron asesinados o desaparecidos, más de un millón de personas fueron desplazadas internamente y otros 200,000 fueron enviados al exilio, y más de 440 aldeas fueron completamente destruidas en campañas de tierra arrasada y de terror indiscriminado<sup>107</sup>.

Esta represión no era una anomalía para el proyecto transnacional, sino un primer paso necesario en el desarrollo de ese proyecto. El levantamiento popular que estaba surgiendo desde abajo amenazaba a la alternativa de la nueva derecha tanto como amenazaba a la oligarquía tradicional. Pero la contrainsurgencia también dio como resultado la transformación de la estructura socioeconómica y la composición de fuerzas sociales en el país,

106. Véase, entre otras fuentes, varias referencias en Robert M. Carmack (compilador), *Harvest of Violence: The Mayan Indians and the Guatemalan Crisis*, Norman y Londres, 1988; Fried et ál., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*; *op. cit.*; McClintock. *The American Connection*, *op. cit.*; Black; *Garrison Guatemala*, *op. cit.*; Victor Perera. *Unfinished Conquest: The Guatemala Tragedy*, Berkeley, 1993.

107. Jonas, *The Battle for Guatemala*, *op. cit.*, p. 149.

mano de obra de bajo costo ha determinado la estructura social de cualquier momento histórico<sup>10</sup>. El sistema de haciendas colonial y poscolonial evolucionó a través de diversas formas de trabajo forzado (la última ley de trabajo forzado no fue revocada oficialmente sino hasta 1945). El nuevo modelo transnacional —un desplazamiento hacia la confección de la ropa de moda y la recolección de frutas y verduras exóticas para los ricos del mundo— requirió no solo el continuar haciendo uso de la mano de obra indígena barata y manipulable, sino el incrementarla, pero bajo nuevas condiciones. Sin embargo, se había vuelto cada vez más difícil organizar a esta mano de obra a través del sistema tradicional de migración por temporadas y mantener un pequeño número de trabajadores agrícolas permanentes. La rearticulación al mercado mundial a través de la renovación de la acumulación requería de un suministro de mano de obra más fijo y también de un sistema de abastecimiento de mano de obra plenamente capitalista.

Tanto el sector campesino como el sector de agroexportación tradicional decayeron durante los años ochenta y los noventa, a medida que el sistema latifundista-minifundista de tenencia de tierras se disolvió y abrió paso a un sistema capitalista de mano de obra asalariada, reflejando la crisis del antiguo modelo agroexportador y de la estructura interna que lo sostenía. Jeffrey Paige ha argumentado que el preludio a la contrainsurgencia de la década de los ochenta fue un intento para resolver una crisis en la economía agroexportadora, que giraba en torno al conflicto entre los militares involucrados en las actividades comerciales agrícolas y una población indígena semiproletaria migrante<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para estudios detallados al respecto, véanse varias referencias en Carol A. Smith (compiladora), *Guatemalan Indians and the State: 1540-1988*, Austin, 1990.

<sup>11</sup> Jeffrey M. Paige, "Social Theory and Peasant Revolution in Vietnam and Guatemala", *Theory and Society*, vol. 12, núm. 6, noviembre 1983, pp. 699-736.

particularmente entre las comunidades indígenas en las áreas rurales, de tal manera que se pudiera facilitar la penetración del capitalismo global y crear las condiciones internas para que Guatemala se reinsertara en la economía global. La contrainsurgencia de tierra arrasada tuvo el efecto, ya fuera intencional o como resultado no anticipado, de destruir la economía campesina y las formas de organización campesina, colocando a la población indígena, que constituía la mayor parte de la fuerza de trabajo del sector agroexportador, bajo el dominio de las leyes económicas capitalistas. A manera de un efecto invertido, la contrainsurgencia implicó una rápida transformación de la estructura social rural y de las relaciones de producción. Esta coacción extraeconómica disolvió las comunidades indígenas campesinas autónomas a un ritmo y hasta un punto que la estricta coacción económica involucrada en el proceso de desarrollo capitalista nunca podría haber alcanzado<sup>108</sup>. La contrainsurgencia era un instrumento de acumulación primitivo. Era "la forma más violenta de proletarianización —a través de medios militares—"<sup>109</sup>.

La crisis del modelo agroexportador se expresó en el estancamiento de la demanda y de los precios mundiales, pero también en dificultades cada vez mayores del sistema particular de organización y suministro de mano de obra en el que se apoyaba. En Guatemala hay una importante estructura de desigualdad y opresión étnica revestida con dinámicas de clase. Desde la conquista española y su respectivo asentamiento, la mano de obra indígena ha sido la "ventaja comparativa" de la elite guatemalteca. El sistema para extraer de los indígenas una

<sup>108</sup> Véanse, por ejemplo, los excelentes ensayos de Carol A. Smith, "Destruction of the Material Bases for Indian Culture", en Carmack (compilador), *Harvest of Violence*, *op. cit.*, pp. 204-6; y "The Militarization of Civil Society in Guatemala: Economic Reorganization as a Continuation of War", *Latin American Perspectives*, vol. 17, núm. 4, 1990, pp. 8-41.

<sup>109</sup> Jonas, *The Battle for Guatemala*, *op. cit.*, p. 150.



Smith argumenta que la contrainsurgencia fue un intento de destruir lo que aún quedaba de la autonomía económica entre las comunidades indígenas, como las redes de mercados regionales, y por tanto completar el proceso de proletarianización para hacer que esta población campesina estuviera disponible para las áreas de producción de agroexportaciones. Ella muestra cómo "(1) la contrainsurgencia eliminó la presencia de los campesinos indígenas de una enorme zona 'subdesarrollada' designada por los empresarios guatemaltecos (muchos de ellos militares) para despeje forestal, la cría de ganado y la extracción de minerales; (2) agrupó por la fuerza a poblaciones campesinas dispersas para que no pudieran cultivar, obligándolas a buscar trabajo asalariado para poder sobrevivir; y (3) propició la reducción de los niveles de autosuficiencia de los campesinos por todo el altiplano". De 1982 en adelante, el régimen militar hizo énfasis en su programa de contrainsurgencia sobre el hecho de alcanzar una "integración nacional" y sobre la "incorporación" de "diferentes grupos étnicos" a los "procesos de desarrollo nacional"<sup>112</sup>, lo que significaba una integración a un proceso renovado de desarrollo capitalista.

Como quiera que haya sido, es claro que la crisis del modelo exportador tenía tanto de reproducción social como de resistencia montada por la mano de obra indígena; así también dicha crisis se derivó de la incapacidad del modelo para vincularse a la globalización. Esta crisis generó un levantamiento contrainsurgente que resolvió ambos "problemas" para el proyecto transnacional: el de las antiguas estructuras oligárquicas y feudales, y el de las masas populares. El modelo implicó la destrucción gradual de la modalidad minifundista, o de las propiedades campesinas sumamente pequeñas que estaban por debajo de los niveles de

112. Smith, "The Militarization of Civil Society in Guatemala", *op. cit.*, pp. 12-13. Véase también Smith, "Destruction of the Material Bases for Indian Culture", *op. cit.*

subsistencia entre la población indígena maya del altiplano, que constituyó la masa de mano de obra rural para el sector agroexportador. La *minifundia* y las comunidades indígenas autónomas del altiplano se encargaban de la reproducción social (por ende, interiorizando en la mano de obra el costo de su reproducción) y la subsistencia de la temporada, pero también obligaban a la fuerza laboral a migrar anualmente hacia las plantaciones para complementar sus ingresos. La estructura *minifundista* inherente al modelo particular de agroexportación involucró desde un inicio un sistema coactivo de control laboral, agravado en el caso de Guatemala por la intersección de la explotación de clase con la dominación étnica a la que se sometió a los indígenas mayas en un sistema dominante de *apartheid* de facto. Pero la expansión en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y especialmente durante los años sesenta y los setenta del sector agroexportador, incluyendo la progresiva confiscación de las tierras de las comunidades indígenas, nuevas olas de concentración de tierras, y la creciente proletarianización tanto parcial como completa de los indígenas, intensificó el sistema de trabajo forzado. Combinado con la subdivisión de los terrenos *minifundistas* y el masivo pillaje de tierras por parte de los oficiales militares y de los terratenientes, a través de la contrainsurgencia, el sistema *minifundista* comenzó a desmoronarse, incrementando así la crisis de supervivencia entre la población indígena. Este fue el apuntalamiento estructural de la revuelta indígena de inicios de los años ochenta. La espiral de coacción y de resistencia, que culminó con la revuelta y con el movimiento de la guerrilla, y la sangrienta contrainsurgencia, fue la respuesta social a la crisis y al desgaste del antiguo modelo.

La función manifiesta de la contrainsurgencia fue la supresión del reto revolucionario y de la insurrección indígena. Pero su función latente fue la aplicación del terrorismo de Estado para modificar las estructuras socioeconómicas (estos dos elementos están vinculados, ya que la pérdida de autonomía

económica redujo dramáticamente la capacidad de los indígenas para montar resistencia y desarrollar una acción política independiente). El terrorismo del Estado se transformó en el instrumento de globalización capitalista en Guatemala, conformando las estructuras "nacionales" a las estructuras globales emergentes. La proletarianización del campesinado indígena marcó una penetración más profunda y completa del capitalismo en el campo guatemalteco. Carol Smith señaló en 1990 que

los medios con que cuentan los campesinos para mantener sus formas autónomas de empleo —en producción de alimentos, producción artesanal y comercio— se han reducido mucho en comparación a como fueron las cosas a finales de los años setenta. Grandes cantidades de gente, probablemente la mayoría, ahora deben buscar un empleo que les pague un salario ya sea en la ciudad o en las plantaciones... Debido a la escasez de empleos disponibles (y lo desesperante de su situación), la mayoría de los indígenas del altiplano está dispuesta a aceptar cualquier salario que se le quiera pagar... Guatemala está ahora en una posición mucho mejor para volcarse hacia una producción industrial intensiva de ensamblaje, basada en una mano de obra barata, porque ha creado mucha más mano de obra barata "libre" que antes.<sup>113</sup>

A su vez, estos cambios fueron parte del proceso más amplio de formación transnacional de clase que se explicó anteriormente, a través del cual las clases precapitalistas tendieron a desaparecer. La crisis del modelo agroexportador, la penetración del capitalismo en el altiplano indígena y la proletarianización del campesinado fueron factores que le abrieron el camino al nuevo modelo transnacional.

Estos efectos de la contrainsurgencia encajaron con la apertura neoliberal hacia la economía global, lo que aceleró la desintegración del antiguo modelo de agroexportación. Por ejemplo, el incremento en la importación de alimentos que provenían de

los Estados Unidos bajo medidas neoliberales que se tomaron en la década de los ochenta y que inundaron los mercados urbanos y rurales locales con frijoles, arroz y maíz, y minaron la producción doméstica de alimentos, la cual estaba en gran parte en las manos de los pequeños productores<sup>114</sup>. Los programas estadounidenses de "asistencia alimenticia" iban de la mano con programas financiados por la USAID y promovidos por las asociaciones empresariales de la nueva derecha, enfocados en sustituir la producción campesina de alimentos con la producción de NTAE por parte de productores comerciales pequeños y medianos. El cultivo de estos productos, a su vez, requería semillas, fertilizantes y otros insumos tanto industriales como agroindustriales. El resultado de todo esto fue la expansión de las relaciones de mercado en el campo, el surgimiento de un mercado de tierras y el desarrollo de una clase de agricultores medianos capitalistas vinculada a los exportadores y a las corporaciones transnacionales (véase el siguiente capítulo). Uno puede observar el ciclo que se presenta a continuación: el incremento de las importaciones de alimentos minó la viabilidad de la producción doméstica, desplazando la agricultura hacia la modalidad de las NTAE y acelerando el cambio hacia la agricultura capitalista y la integración a los mercados capitalistas, la cual, por su parte, facilita la transferencia de recursos y de poder hacia el sector externo vinculado a la economía global y alimenta el proceso de transformación de la estructura de clase en el campo. Este ciclo es fundamentalmente un proceso *transnacional*.

"En los últimos años, estas comunidades (los indígenas del altiplano) han tenido que abandonar sus actividades productivas

114. Véase Jorge Escoto y Manfredo Marroquín, *La AID en Guatemala*, Managua, 1992, especialmente pp. 60-5; Tom Barry, *Inside Guatemala*, Albuquerque, 1991, especialmente pp. 101-110; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, "USAID/Guatemala CDSS Update FY 1990-FY 1994", Washington D. C., diciembre 1988.

113. Smith, "The Militarization of Civil Society in Guatemala", *op. cit.*, pp. 32-3.

debido a la violencia política", indicó un informe financiado por la USAID, "y por ende se ha incrementado la oferta de mano de obra no-adiestrada"<sup>115</sup>. El informe preparado por la Asociación Guatemalteca de Exportadores de Productos No Tradicionales (Agexpront) es muy revelador porque sugiere que a nivel conductivista los nuevos grupos capitalistas estaban muy al tanto de los cambios estructurales a los que dio lugar la contrainsurgencia, y de las nuevas oportunidades económicas que se abrieron como resultado de estos cambios. Con la insurgencia de la guerrilla en gran parte contenida y con la instalación de un régimen civil, varios capitalistas guatemaltecos que habían transferido su capital al extranjero de cara a la crisis de inicios de la década de los ochenta, comenzaron a repatriarse y a fusionarse en un cierto número de grupos financieros entrelazados que formaban un nuevo sector financiero privado<sup>116</sup>. Una parte considerable de este capital fue ubicada en actividades de especulación, pero también fue invertida en la producción maquilera, en asociación con las compañías transnacionales, en NTAE y en nuevas actividades comerciales (véase el siguiente capítulo).

A principios de los años noventa, la Agexpront y otras asociaciones de la nueva derecha y de grupos inversionistas comenzaron a organizar, asociados con compañías transnacionales como Liz Claiborne, Van Heusen y Gitano, redes de subcontratación en el altiplano indígena. Dentro de este arreglo, los contratistas emplearon a mujeres indígenas, y algunas veces a familias enteras, para producir prendas en pequeños talleres rurales y hasta dentro de sus casas en sus aldeas. De esta forma, los costos de trabajo equivalían a un 25% menos de lo que costaría la producción en las plantas maquileras centralizadas de la Ciudad de Guatemala. Este sistema de trabajo domiciliario, en

efecto, se incorporó a los peñaños más bajos de las complejas cadenas globales de producción que reunieron a subcontratistas guatemaltecos y del este de Asia, contratistas corporativos transnacionales, y mano de obra indígena proletarizada y sus comunidades, las cuales se integraron de forma directa a la producción globalizada que inmediatamente le siguió a la destrucción de su estructura económica de preglobalización y de su autonomía comunitaria<sup>117</sup>. De manera similar, muchas de esas comunidades reestructuradas por la violencia se sometieron a los programas de la USAID para promover las NTAE, como fresas, arvejas, chíquitas y brócoli<sup>118</sup>. A diferencia de la producción alimenticia para el consumo local, estos cultivos requirieron de insumos de capital y de tecnología, como fertilizantes químicos, insecticidas, fungicidas, un suministro fijo de semillas, obtenidos vía préstamos de los IFI y canalizados a través de las redes locales. De esta forma, las comunidades indígenas se vieron integradas a los mercados capitalistas nacionales e internacionales, un proceso que también generó nuevas distinciones de clase y polarización.

La "guerra total" lanzada por el régimen militar, incluyendo sus dimensiones políticas (una transición hacia la poliarquía), condujo a los que observaban el fenómeno por el hecho de que superficialmente parecía un proceso que llevaría a fortalecer a los militares y a la oligarquía tradicional. Pero los cambios económicos, sociales y políticos generados por la "guerra total" estaban colocando las bases para el surgimiento del proyecto transnacional en el país. Cuando la "guerra total" se ubica en el contexto de las dinámicas regionales y globales, esta se presenta como la forma sumamente perversa a través de la cual se incubó

117. Véase, por ejemplo, Kurt Petersen, *The Maquiladora Revolution in Guatemala*, Occasional Paper Series 2, 1992; Barry, *Inside Guatemala*, *op. cit.*, p. 114; y el siguiente capítulo, para una discusión más amplia sobre esta cuestión.

118. Véase, por ejemplo, Smith, "The Militarization of Civil Society in Guatemala", *op. cit.*, y una discusión del tema en el siguiente capítulo.

115. Citado en Barry, *Inside Guatemala*, *op. cit.*, p. 114.

116. Edgar Gutiérrez, "Los Elegidos", *Pensamiento Propio*, vol. X, núm. 92, 1992, pp. 28-30.

este proyecto. A finales de los años setenta, los militares ya se habían dividido entre la vieja guardia y un sector tecnocrático modernizante. Este último sector se transformaría en el agente inicial del proyecto transnacional, comenzando en 1982 con el golpe de Estado apoyado por los Estados Unidos y que llevó al poder al general Efraín Ríos Montt, quien estaba a la cabeza de este sector tecnocrático. El régimen de Ríos Montt promulgó un Plan de Desarrollo y de Seguridad Nacional que incluía el lanzamiento de una feroz contrainsurgencia, pero también el resurgimiento de los partidos políticos, las elecciones y el regreso al Gobierno civil como el medio declarado de legitimar al Estado guatemalteco a nivel nacional e internacional<sup>119</sup>. Mientras que Ríos Montt fue derrocado en 1983, su reemplazo, el general Óscar Mejía Viqueo, supervisó el retorno hacia la poliarquía en las elecciones de 1985 que llevaron al poder a Vinicio Cerezo y a los demócrata-cristianos. El nuevo ministro de Defensa, general Héctor Gramajo, se volvió la figura prominente dentro del Estado guatemalteco y llegó a promover el consenso sobre la necesidad de modernizar el sistema de dominación política<sup>120</sup>. El "tanque de pensamiento" (instituto de investigación) civil-militar organizado a través de su gestión, llamado Centro de Estudios Estratégicos de Estabilidad Nacional, se convirtió en un foro encaminado a reunir a miembros del sector modernizante en la fuerza armada con representantes de una incipiente nueva derecha tecnocrática entre la elite civil y el sector privado.

La transición hacia la poliarquía no fue simplemente una treta del programa de la contrainsurgencia. La continua insuf-

119. Barry. *Inside Guatemala*, *op. cit.*, p. 56; Smith, "The Militarization of Civil Society in Guatemala", *op. cit.*, p. 12.

120. Sobre las consideraciones de Gramajo respecto a este proceso, véase Héctor Alejandro Gramajo Mora, "Political Transition in Guatemala, 1980-1990: A Perspective from Inside Guatemala's Army", en Jorge I. Domínguez y Marc Lindenberg, *Democratic Transitions in Central America*, Gainsville, 1997, pp. 111-38.

gencia y la contrainsurgencia hicieron que una renovación de la acumulación fuera imposible. La inestabilidad provocó una salida masiva de capital de Guatemala y una transferencia masiva similar de fondos de inversión privada fuera del país, ejecutada por los capitalistas guatemaltecos; en gran parte esto fue a parar a cuentas bancarias en el extranjero, con el objetivo de "esperar a que terminara" la guerra<sup>121</sup>. Un cambio en el modo de control social y en el sistema de dominación era la precondición para una recuperación y una reorganización de un proceso de acumulación de capital. La poliarquía era el medio para los fines de la estabilidad, pero la estabilidad era la precondición para la reestructuración y no un fin en sí mismo. La estrategia de desarrollo capitalista estatista de los militares chocaba con los planes de la elite para el desarrollo capitalista del sector privado anclado en una sociedad civil que estaba bajo su hegemonía. La desmilitarización se volvió necesaria porque un Ejército descontrolado era cada vez más contraproducente, no para el objetivo más inmediato de derrotar al reto popular, sino para los objetivos de más largo plazo relacionados con una reestructuración profunda del Estado guatemalteco y con el fomento de una fracción transnacional entre la elite. Ambos procesos — la formación de clase y la reestructuración del Estado — avanzaron a través de la transición hacia la poliarquía.

### Se organizan los grupos de orientación transnacional

Debido a las razones históricas que se mencionaron anteriormente, los grupos dominantes en Guatemala mostraron una disyunción entre los niveles de su organización política y económica. Al haberle otorgado una mayor cuota de autonomía a los militares desde 1954 para manejar las funciones de control social

121. Véanse, por ejemplo, Bulmer Thomas, *The Political Economy of Central America*, *op. cit.*, pp. 237-44; y Jonas, *The Battle for Guatemala*, *op. cit.*, pp. 82-3.

del Estado, estos grupos se quedaron escasamente organizados en términos políticos, pero muy bien organizados en términos económicos. El recuerdo del período comprendido entre 1944-1954 y el temor a que los hechos de entonces se repitieran eran el elemento unificador que reafirmaba su cohesión interna. El poderoso Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) reunió a todas las fracciones de la oligarquía y de la burguesía —en su mayoría vinculadas a las estructuras económicas estatales corporativas— y funcionó como un grupo de presión casi monolítico en relación a los Estados militares (y a las burocracias civiles), al promover políticas favorables para este sector empresarial y al bloquear las reformas. La fuerza y la coherencia de este grupo de presión explica, en parte, las dificultades que más tarde surgieron de la implementación del proyecto transnacional, especialmente de las medidas económicas neoliberales: tales como las reformas tributarias que afectaron los intereses oligárquicos y, de forma más general, los intereses capitalistas.

El proyecto del capitalismo global en Guatemala no podía avanzar sin el desarrollo de una fracción transnacionalizada que desempeñara el papel de su protagonista interna. Pero a medida que los grupos de orientación transnacional comenzaron a fusionarse, estos se organizaron en términos económicos de forma más rápida y mucho antes de alcanzar una organización política coherente. El desarrollo de una fracción transnacional puede dividirse en tres etapas. En la primera, desde finales de la década de los setenta hasta la transición hacia la poliarquía, los miembros de la nueva derecha comenzaron a formar un conjunto sólido y a organizarse en términos económicos. En la segunda etapa, durante el gobierno de Cerezo, esta fracción emergente comenzó a establecer contactos cercanos con el Estado y a identificarse con un juego de políticas determinadas en pos de sus intereses de fracción. En la tercera etapa, a partir de 1990, la fracción comenzó a adquirir su propio protagonismo político. Este

proceso se desplegó a través de una cercana colaboración con actores transnacionales, especialmente con la USAID. La transición hacia la poliarquía brindó al Estado guatemalteco la legitimidad internacional que necesitaba la USAID para expandir sus programas en el país de forma radical. La ayuda brindada por la USAID en Guatemala se incrementó de \$97 millones entre 1980 y 1984, a \$847 millones entre 1985 y 1990, una cifra que era de hecho el doble del total de la ayuda estadounidense que se le había brindado a Guatemala en los últimos 40 años<sup>12</sup>. Mucha de esta ayuda se proporcionó en términos de asistencia directa para el sector privado, comenzando en 1986 a través de un programa de la USAID conocido como el Desarrollo Empresarial Privado (PED, del inglés Private Enterprise Development). El PED incluía siete componentes: “diálogo sobre políticas”; “promoción de inversiones y exportaciones”; “entrenamiento para la dirección administrativa”; “asistencia financiera y crediticia”; “privatización”; “asistencia para la micro y la pequeña empresa”; y “desarrollo turístico”<sup>13</sup>. Los programas del PED, en función de la organización del sector privado, abarcan la creación de una vasta gama de organizaciones del mismo que jugarían un papel protagónico crucial en la reestructuración económica y política.

Las dos instancias más importantes de este grupo de organizaciones eran la CAEM y la Cámara de la Libre Empresa (CLE), las cuales desempeñaban el papel de centros de referencia e intercambio de información para el desarrollo de nuevos grupos económicos y toda una hilera de asociaciones especializadas<sup>14</sup>. La CAEM se formó a finales de 1981 para

<sup>12</sup> Escoto y Marroquín, *La AID en Guatemala*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 50, 69-70; AID, “USAID/Guatemala CDSS Update FY 1990-FY 1994”, diciembre 1988; AID, “USAID/Guatemala: FY 1991-1992 Action Plan”, Washington D. C., enero 1990.

<sup>14</sup> Véase AID, “USAID/Guatemala: FY 1991-1992 Action Plan”, *op. cit.*; Barry, *Inside Guatemala*, *op. cit.*; Escoto y Marroquín, *La AID en Guatemala*, *op. cit.*

negociar los términos de la participación de Guatemala en la ICC, un programa patrocinado por los Estados Unidos para transformar la participación de la región en el mercado mundial en el contexto de la reestructuración global, y particularmente para promover las exportaciones no tradicionales y liberalizar la economía regional (ver el próximo capítulo). La CAEM y la CLE actuaban como una incubadora del discurso neoliberal modernizante, acercando a los empresarios vinculados con las exportaciones no tradicionales, a los tecnócratas y a los ideólogos de la nueva derecha. A la vez, la CAEM y la CLE establecieron una serie de tanques de pensamiento y de institutos para la planificación de políticas, entre ellos, la Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socioeconómicos (Fundap); la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa); el Centro de Investigación Económica Nacional (CIEN); y Agexprompt, que se mencionó con anterioridad. Esta última asociación estaba organizada en tres diferentes comisiones, cada una interesada en promover una modalidad específica de exportación no tradicional, como prendas producidas a través de la industria maquilera y nuevos productos agrícolas<sup>125</sup>. La USAID no suspendió sus relaciones con la vieja guardia, organizada en gran parte dentro del CACIF. Más bien buscó reducir gradualmente el nivel de influencia de la oligarquía al crear estas nuevas asociaciones y promover el desarrollo de una fracción transnacional que pudiera arrancarle el liderazgo al CACIF. El una vez monolítico Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, que representaba los dominios de la oligarquía tradicional, eventualmente se hundió en sus múltiples divisiones internas, mientras que el grupo naciente de tecnócratas se refería a la envejecida oligarquía con términos como “antiguada” y “reaccionaria”. “Un creciente bando de empresarios privados guatemaltecos están discretamente cambiando

<sup>125</sup>. Para estos detalles, véase Escoto y Marroquín. *La AID en Guatemala*. *op. cit.*, pp. 107-130.

muchos aspectos de la vida de sus compatriotas”: proclamó un célebre de la Agexprompt. “Perciben a los magnates cafetaleros y a otros sectores tradicionales como si fueran hombres de Neandertal”<sup>126</sup>.

Los grupos emergentes de la nueva derecha comenzaron a explorar el desarrollo del proyecto transnacional en Guatemala y a adquirir un control instrumental del Estado en relación al desarrollo de las políticas. La CAEM y la CLE, por ejemplo, colocaron a numerosos representantes en comisiones gubernamentales creadas para trazar programas y políticas para una reestructuración socioeconómica de largo plazo, tal como lo fueron el Instituto Guatemalteco de Turismo, la Comisión Nacional del Salario y el Consejo Nacional de Exportaciones<sup>127</sup>. La USAID también le otorgó fondos a la creación del Consejo Nacional para la Promoción de Exportaciones (Conapex) para que funcionara como un foro Gobierno-sector privado adjunto. Reflejando la fusión entre este bloque emergente del sector privado de la nueva derecha con el Estado, el Conapex, fundado en 1986, incluía a cinco ministros del gabinete económico y cinco representantes del sector privado designados por la CAEM. La USAID también financió estudios realizados por las numerosas nuevas asociaciones capitalistas modernizadoras, organizó programas de capacitación para el liderazgo entrelazado de estas asociaciones y las apoyó en la realización de sus negociaciones con el Gobierno sobre reformas políticas<sup>128</sup>. La asistencia de la USAID estaba “dirigida principalmente a mejorar la habilidad del sector privado para desarrollar y negociar su propia agenda con el Gobierno respecto a asuntos vitales relacionados con la mejora de las condiciones para la inversión, el empleo y las

<sup>126</sup>. Como lo cita Petersen. *The Maquiladora Revolution in Guatemala*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>127</sup>. Escoto y Marroquín. *La AID en Guatemala*. *op. cit.*

<sup>128</sup>. Véase *ibid.*, pp. 69-70.

exportaciones"<sup>129</sup>. A través de estos procesos, el modelo oligopólico de poder en un sistema patriárquico bajo la hegemonía del capital, tal y como el politólogo Thomas Dye y el sociólogo G. William Domhoff, entre otros, han analizado de forma contundente para los Estados Unidos, comenzaron a afianzarse en Guatemala, como lo hicieron en el resto de países centroamericanos<sup>130</sup>. En este modelo, las políticas relacionadas con los intereses de la fracción hegemónica del capital son concebidas en la sociedad civil, particularmente entre las asociaciones empresariales y en los institutos de planificación de políticas, y luego son filtradas de manera ascendente hacia el Estado a través de mecanismos como la representación del sector privado en el Gobierno.

En resumen, durante los años ochenta y los noventa, el conjunto de asociaciones tecnócratas de la nueva derecha fue ejerciendo más influencia sobre las organizaciones de la elite tradicional, se entrelazó con el Estado y con actores transnacionales y se convirtió en el agente local de la globalización<sup>131</sup>. A instancias de este bloque emergente del sector privado, el Gobierno aprobó una serie de medidas de desregulación y de liberalización, entre ellas la creación de zonas francas para la producción maquilera, el desgravamiento y otros incentivos para nuevos productos de exportación, el levantamiento de controles de capital, la exoneración de las restricciones para la importación

y la reducción de los aranceles, el establecimiento de un fondo gubernamental de exportación de \$20 millones otorgados en préstamo por el BM, etcétera<sup>132</sup>. No obstante, el programa neoliberal fue solo parcial y esporádicamente implementado en Guatemala durante los años ochenta y los noventa. Los esfuerzos de la elite transnacional por promover algunas medidas redistributivas y reformistas y la modernización neoliberal, como reformas fiscales y bancarias, y particularmente reformas tributarias, se midieron contra las fuertes protestas y la firme resistencia de la elite empresarial guatemalteca. La resistencia de la vieja guardia era vociferante, siendo esta actitud más visible por parte del CACIF, pero también por parte de otros sectores al interior de la nueva derecha (donde muchos de sus miembros también se mantenían activos dentro del CACIF), aunque ellos se identificaban de forma más amplia con el proyecto transnacional<sup>133</sup>. La fracción transnacional no llegó a tener el nivel de influencia sobre las políticas estatales que se alcanzó en El Salvador y en Costa Rica. El Estado guatemalteco y sus políticas permanecieron bajo la influencia de fracciones rivales de capital, de elites rivales; la vieja guardia, cifrada en el CACIF, rató un significativo, aunque decreciente, grado de influencia.

129. Para estos detalles, y sobre el desarrollo de las exportaciones no tradicionales y las diversas medidas de liberalización para promoverlas, véase AID, "USAID/Guatemala FY 1991-1992 Action Plan", enero 1990, especialmente el Anexo A, pp. 28-37; Escoto y Marroquín, *La AID en Guatemala*, *op. cit.*, p. 70, y la tabla 6, p. 71; Ana María Colindres, "Non-Traditional Exports in Guatemala", en Pelupessy y Weeks (compiladores), *Maladjustment in Central America*, *op. cit.*, pp. 111-27; Philip E. Karp, "Guatemala", en Eva Paus (compiladora), *Struggle Against Dependence: Non-Traditional Export Growth in Central America and the Caribbean*, Boulder, 1988, pp. 65-83; Juan Alberto Fuentes K., "The Systemic Weakness of Guatemala's Competitiveness", en Ruddy Buitelhan y Pitou van Dijk (compiladores), *Latin America's Insertion in the World Economy*, Nueva York, 1996, pp. 207-23.

133. Para una discusión del tema, véase Escoto y Marroquín, *La AID en Guatemala*, *op. cit.*

129. *Ibid.*, p. 41.

130. Véase, entre otras fuentes, Thomas R. Dye, *Who's Running America?*, cuarta edición, Englewood Cliffs, 1986; G. William Domhoff, *Who Rules America?*, Englewood Cliffs, 1967; Domhoff, *The Powers that Be*, Nueva York, 1978.

131. Véase en Escoto y Marroquín, *La AID en Guatemala*, *op. cit.*, los diagramas en las páginas 119, 126 y 129, para referencias sobre la estructura organizacional entrelazada de estos grupos de la nueva derecha, de la antigua derecha, del Estado guatemalteco, y de la AID y del Banco Mundial.



La antigua oligarquía retuvo más fuerza en Guatemala que en cualquier otra parte, por lo que tuvo más éxito en el bloqueo de la reforma. Este bloqueo, en cambio, generó fricción entre esta oligarquía y la élite transnacional, y complicó la transición en Guatemala. Pero a mediados de la década de los noventa, la fracción transnacional comenzó a ejercer una fuerte presión sobre la élite local y a imponer condiciones.

Se volvió claro que si el proyecto transnacional iba a seguir progresando de manera más sistemática, sus agentes locales tendrían que organizarse políticamente. Ya para los años noventa, la nueva derecha había acumulado suficiente influencia sobre la oligarquía tradicional y los militares, como para independizarse de ellos y perfilarse como protagonista con proyecto propio. Entendió la tarea de lograr la hegemonía sobre la élite empresarial en su conjunto, y de ejercer el control sobre el Estado (transformado) y un grado de liderazgo en la sociedad civil. Aunque fue menos exitosa en esta iniciativa de lo que fueron sus contrapartes en otros lugares, le fue posible tomar ventaja de la transición hacia la poliarquía para impulsar su propio protogobierno político, y para eclipsar parcialmente y reemplazar a la antigua derecha política. Grupos como el MLN y el PID, que en otro tiempo fueron importantes núcleos políticos de los grupos dominantes, personificados por gente como el líder del MLN, Mario Alarcón Sandoval, el padrino de la oligarquía y de los escuadrones de la muerte, comenzaron a diluirse en un creciente nivel de insignificancia política. En 1990, algunos de los nuevos grupos económicos más poderosos formaron el Grupo Pirámide como un foro para aliarse con varios partidos políticos "modernizantes": la Unión del Centro Nacional (UCN), el Movimiento de Acción Solidaria (MAS) y el PAN. Con el apoyo del Grupo Pirámide, Jorge Serrano, del MAS, ganó el voto en 1990, creó un Gobierno de coalición con el PAN y designó una cantidad de personas que representaban a los modernizadores de la nueva derecha.

El Gobierno de Serrano anunció un amplio programa de ajuste estructural en 1991, redactado por la ASIES, pero el retraso del Gobierno en 1993 debido al intento fallido de Serrano por disolver el Congreso y suspender la Constitución hizo que se conociera como su "autogolpe" o el *serranazo*, y su posterior fuga del país, dejaron de nuevo estancado al programa neoliberal<sup>14</sup>. El Gobierno interino de Ramiro de León Carpio revivió el programa de Serrano planteado en 1991, pero su administración siguió un "patrón de acción pasiva" sin progresos ni cambios, y a la vez fue incapaz de impulsar el programa. Pero la nueva derecha siguió adelante con su organización interna y pudo asumir un nivel de representación más directo en el Estado con la elección del líder del PAN Álvaro Arzú, un empresario que provenía de las propias filas del partido, en las elecciones de 1995<sup>15</sup>. La prioridad del Gobierno de Arzú era acelerar las negociaciones por la paz entre el Estado guatemalteco y la

14. La ASIES redactó el programa económico de Serrano y lo expone en un documento de la misma institución titulado "Strategic Outline for Social and Economic Development of Guatemala 1991-1995". Este documento fue redactado bajo la tutela del asesor de los EE. UU. Arnold Harberger, quien encabezaba el equipo de los "Chicago Boys", el cual elaboró el segundo plan económico del general Augusto Pinochet para Chile, a finales de los años setenta. Harberger fue por primera vez a Guatemala cuando lo mandó a traer el Pyramid Group. El documento de la ASIES, "Compartiendo Costos y Beneficios: Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo Social y Económico de Guatemala, 1991-1995", la misma ASIES lo difundió el 8 de junio de 1990 y se publicó en tres partes en *La Hora*, el 12, 13 y 14 de enero de 1991. Sobre los antecedentes de la ASIES, véase Raúl Marín. "El Poder de los Empresarios". *Pensamiento Propio*, núm. 69, septiembre 1990, pp. 9-14.

15. Para estos detalles, véanse, entre otras fuentes, Barry. *Inside Guatemala. óp. cit.*; Raúl Marín. "La Nueva Derecha en Centroamérica"; *Pensamiento Propio*, vol. VIII, núm. 71, junio 1990, pp. 30-7; Marín. "Guatemala: Sin Lugar para la Paz". *Pensamiento Propio*, vol. VIII, núm. 69, abril 1990, pp. 14-17; Gutiérrez, "Los Elegidos", *óp. cit.*; Gonzalo Guerrero. "President Arzú: A New Stage Begins". *Envío*, vol. 15, números 175-176, febrero-marzo 1996, pp. 11-15.

URNG, las cuales comenzaron durante los dos regímenes civiles anteriores<sup>136</sup>. Un acuerdo de paz era esencial para que la elite transnacional impulsara su agenda. Los acuerdos firmados el 29 de diciembre de 1996 prepararon el escenario para encaminar la reestructuración del Estado guatemalteco y de la sociedad hacia el siglo XXI, incluyendo las relaciones entre los grupos y las fracciones dominantes. Esto era un prerequisite no solo para la estabilidad, sino para un proyecto más amplio de construcción de un orden neoliberal como parte inherente de la transición.

### *Los Acuerdos de Paz: éxito o fracaso?*

El plan de paz requería un acuerdo exhaustivo sobre derechos humanos, una profundización y la institucionalización del sistema poliárquico ya existente a través de la incorporación de las guerrillas que serían desmovilizadas, entre otras medidas; y una subordinación constitucional formal de las fuerzas armadas al Estado controlado por civiles. El plan también definió a Guatemala como un país "multiétnico, multicultural y multiétnico"; y contenía muchas disposiciones específicas sobre los derechos y la defensa de los indígenas y también incluía medidas agrarias, económicas y sociales dirigidas a promover el crecimiento, la equidad y el desarrollo sostenible. Pero el plan era explícito al respaldar el derecho absoluto a la propiedad y la distribución existente de la misma; y era implícito al descartar cualquier transformación del orden socioeconómico y al apoyar un marco neoliberal respecto a estos temas<sup>137</sup>. De hecho, las

136. Sobre las negociaciones por la paz, el acuerdo de 1996 y acontecimientos posteriores relacionados con el proceso de paz, véase el minucioso estudio de Susanne Jonas, *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*, Boulder, 2000. Véase también Jack Spence et al., *Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Cambridge, 1998.

137. Jonas, *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, le dedica el capítulo tres, pp. 69-92, a describir detalladamente el acuerdo de paz.

dimensiones sociales, económicas y agrarias del plan fueron negociadas y trazadas por medio de la activa participación de las IFI, de manera que el ajuste estructural se incrustara al interior de todo esto<sup>138</sup>. En 1997, los IFI y los países donantes proporcionaron \$1.9 mil millones en fondos de reconstrucción para la posguerra durante el período comprendido entre 1997 y 2000, y plantearon que los desembolsos estarían condicionados a la implementación de los acuerdos; en lo que Boyce calificó como "la condicionalidad de la paz"<sup>139</sup>.

La resistencia de la elite guatemalteca respecto a varias reformas ordenadas por los acuerdos, y las presiones ejercidas por las elites transnacionales sobre la oligarquía para que tales reformas se cumplieran, crearon una imagen "progresista" del proyecto transnacional y se ocultaron las consecuencias polarizantes y empobrecedoras del neoliberalismo. Al promover el capitalismo global en Guatemala, la elite transnacional era objetivamente antioligárquica, pero esto no debe ocultar el hecho de que su proyecto dominante tenía la intención de construir un orden neoliberal en el país. Por ejemplo, las elites transnacionales chocaron en repetidas ocasiones con los oligarcas guatemaltecos sobre el tema de reformar el sistema tributario. A un 8% del PIB, Guatemala tenía la tasa tributaria más baja en el hemisferio. Los acuerdos requerían que esta proporción aumentara a un 12% para el año 2000, un porcentaje que

138. Sobre la activa participación de los institutos financieros internacionales, véase James K. Boyce, "Reconstruction and Democratization: The International Financial Institutional and Post-Conflict Transitions", una ponencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, septiembre 24-26, 1998. Véase, además, Jonas, *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, pp. 51-2.

139. Sobre los fondos de reconstrucción, véase Latin America Data Base, "International Community Pressures Guatemala to Move Faster on Reforms Mandated by Peace Accords", *Ecocentral*, vol. 3, núm. 40, octubre 29, 1998. Sobre "la condicionalidad de la paz", véase Boyce, "Reconstruction and Democratization", *op. cit.*

estaría de todos modos por debajo del promedio de los países en vías de desarrollo (14%) y por debajo de cualquier otro país latinoamericano<sup>140</sup>. Una reforma tributaria progresiva podría haber redistribuido los ingresos en dirección descendente y aportado financiamiento para el gasto social. Pero los acuerdos no aprobaron el principio de un régimen tributario progresivo, y las reformas concretas diseñadas por los IFI propusieron un sistema de impuestos indirectos para gravar en gran parte al consumo, en un sistema tributario regresivo en el que el 80% de los impuestos ya procedían de contribuciones indirectas y solo un 20% de contribuciones directas sobre ingresos y patrimonio<sup>141</sup>. La reforma tributaria era percibida por los IFI como un instrumento macroeconómico esencial para reanudar las actividades de acumulación de capital transnacional en Guatemala y echar a andar un ajuste más radical. A las clases populares y a los pobres se les pedía financiar a través de la austeridad un acuerdo cuyo propósito, visto desde la perspectiva de la élite transnacional, era estabilizar al país para que el orden neoliberal pudiera edificarse.

Entre otros ejemplos más detallados, los acuerdos de paz calificaron la "reforma agraria" como la "modernización agraria", estipulando la creación de un registro de tierras y la venta de las propiedades (terrenos) privadas disponibles. Respetó la distribución existente de tierras, y no contenía procedimientos para redistribuir o para otorgar financiamiento interno para que la gente pobre o sin tierra pudiera adquirir propiedades en este mercado abierto. La intención no era beneficiar a la mayoría rural desposeída, ni mucho menos hacer justicia social. Era una medida impulsada por los IFI desde la década de los ochenta, mucho antes de la existencia del proceso de paz, con el propó-

140. Jonas. *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, pp. 169-74; Boyce.

"Reconstruction and Democratization", *op. cit.*, pp. 10-15.

141. Latin America Data Base. "Guatemala: Government Sends New Tax Bill to Congress". *Economic*, vol. 2, núm. 39, 30 de octubre de 1997.

sito de facilitar la transición que había comenzado varias décadas atrás hacia una agricultura más plenamente capitalista, incluyendo un mercado de tierras y de trabajo en el campo<sup>142</sup>. En este sentido, era similar a los tipos de políticas sobre tierras asociados con la Revolución Verde y con los programas de la reforma agraria que en la década de los sesenta promovieron las potencias capitalistas en el Tercer Mundo. Estos programas se dirigían a ampliar e intensificar la agricultura capitalista, incluyendo la introducción de las formas de agonegocios contempladas para Guatemala. El efecto de estos programas era una creciente concentración de tierras, un incremento de los niveles de desigualdad, y la proletarianización y un grado de empobrecimiento todavía mayor de la población rural<sup>143</sup>. En Guatemala, este programa también devino durante la década de los noventa en una creciente desigualdad social en el campo, ya que a los agricultores con mayores posibilidades económicas les era posible comprar las tierras de los agricultores más pobres, dejando todo esto parte del proceso de formación de clase *al interior* de las comunidades indígenas<sup>144</sup>.

¿Cómo se debe, entonces, analizar los acuerdos de paz guatemaltecos? Los acuerdos tuvieron una importancia histórica en la medida en que ayudaron a terminar con un reino de violaciones brutales a los derechos humanos; que abrieron un espacio político, aunque este fuera parcial y delimitado, a través de la poliarquía; y que al menos le dieron legitimidad, aunque no las haya alcanzado, a demandas tales como los derechos indígenas. Sin embargo, también ayudaron a legítimar el orden neoliberal emergente al destacar cambios fundamentales del sistema socioeconómico y al destigmatizar a los que se oponían a este

142. AID, "USAID/Guatemala: FY 1991-1992 Action Plan", Washington D. C., enero 1990.

143. Vase, por ejemplo, Philip McMichael. *Development and Social Change*, Thousand Oaks, 1996.

144. Smith. "The Militarization of Civil Society in Guatemala", *op. cit.*, p. 26.

sistema (por ejemplo, los campesinos desposeídos que invadían las tierras y aquellos que los apoyaban) tachándolos de "extremistas que rechazan la paz". La contribución de los acuerdos a la democratización y al desarrollo debería valorarse no por lo que quedó estipulado en un documento, sino en la medida en que los cambios propuestos fueron de hecho implementados y resultaron en una verdadera democratización, y en la medida que estos cambios incidieron en el desarrollo de la realidad que vivían las mayorías pobres. De la misma manera que las reformas agrarias e impositivas contempladas en los acuerdos eran perfectamente compatibles con un orden neoliberal excluyente que preservaba y hasta regeneraba las estructuras más amplias de poder y de dominación, la elite transnacional también desvinculó los temas culturales indígenas abordados en los acuerdos de los cambios socioeconómicos y del poder político autónomo para los indígenas.

"El proceso de negociación fue un gran paso hacia delante para la democracia guatemalteca", argumenta Susanne Jonas, expresando la interpretación convencional de los procesos de paz centroamericanos. "Los acuerdos constituyeron un convenio verdaderamente negociado, muy parecido al caso de El Salvador, en 1992. En lugar de ser imposiciones establecidas por los vencedores por encima de los vencidos, los acuerdos representaron una componenda entre fuerzas radicalmente opuestas, con concesiones muy importantes que provenían de ambas partes"<sup>145</sup>. Sin embargo, resulta sumamente difícil percibir cuáles concesiones otorgaron los nuevos grupos dominantes a las mayorías pobres de guatemaltecos o qué concesiones obtuvieron estas últimas del sistema de capitalismo global que los grupos dominantes buscaban impulsar. Como Spence y sus coautores apuntaban en su informe de 1998 sobre los acuerdos, "existe una creencia cada vez mayor entre la ciudadanía en general sobre que los

145. Jonas, *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, p. 96.

acuerdos tienen muy poca relevancia para sus vidas"<sup>146</sup>. Un año más tarde, en mayo de 1999, más del 80% de la población se abstuvo de participar en un referéndum exigido en los acuerdos sobre reformas constitucionales. No estoy en desacuerdo con las razones coyunturales que indica Jonas respecto a este abstencionismo y a la derrota del referéndum, incluyendo la intensa campaña en contra de la reforma lanzada por las fuerzas reaccionarias<sup>147</sup>. Pero el significado más amplio del abstencionismo se puede ubicar, desde mi punto de vista, en la enajenación de las mayorías guatemaltecas a partir de un proceso político que habían llegado a percibir como fuera de su control y como mecanismo reproductor de su subordinación.

Alcanzar al menos los objetivos mínimos del acuerdo demostró ser una acción difícil de lograr. Una serie de invasiones en terrenos privados que comenzó antes de que se firmaran los acuerdos, y que se intensificó a lo largo de los últimos años de la década de los noventa, encontró su respuesta en desalojos forzados, amplios despliegues de poder policial, lesiones y muerte. Los acuerdos requerían que el Gobierno incrementara el gasto en la salud y la educación en un 50% para el año 2000. Este requisito no se cumplió, pero aunque así hubiera ocurrido, se habría acumulado en un incremento de apenas \$400 dólares por persona para el presupuesto de 2000, dado que tal gasto era en ese momento el más bajo en Latinoamérica, con el presupuesto de salud ubicado en un 0.9% y el de educación en un 1.6% del PIB para 1996<sup>148</sup>. Mientras la pobreza y la desigualdad se intensificaban en cada país del istmo durante los años ochenta y los noventa, los indicadores sociales y los económicos

146. Spence et al., *Promise and Reality*, *op. cit.*, p. 6.

147. Véase Jonas, *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, capítulo 8, pp. 89-216. Véase además Juan Hernández Pico, "Guatemala: Why Was the Referendum Defeated?", *Envía*, vol. 18, núm. 216, julio 1999, pp. 12-17.

148. Boyce, "Reconstruction and Democratization", *op. cit.*, p. 10. Ver también Spence et al., *Promise and Reality*, *op. cit.*, p. 8.

eran todavía más alarmantes para Guatemala que para otras Repúblicas. Existía aproximadamente un 40% de analfabetismo, y el adulto promedio solo había cursado tres años y medio de educación escolar. La desnutrición afectaba a uno de cada tres niños. Cerca de un 50% de la población carecía del acceso a la energía eléctrica, y un 64% no tenía acceso al agua potable. El subempleo y el desempleo afectaban aproximadamente a un 40% de la población, y un 65% de las fuerzas laborales estaba relegado al sector informal<sup>149</sup>. El índice de pobreza incrementó de un 70% de la población en 1980 a un 87% en 1991, mientras que el porcentaje de guatemaltecos sin posibilidades de costearse la canasta básica incrementó de un 52% a un 72%.<sup>150</sup> Para 1998, cuando se volvió claro que el gobierno sería incapaz de cumplir con sus compromisos, este negoció discretamente con los IFI una modificación de los puntos meta del proceso de paz en relación a la reforma tributaria, la política agraria, la justicia, el desarrollo rural, la seguridad pública, y las reformas constitucionales que afectaban a los militares y a los indígenas; exonerando aun más al estado guatemalteco de dedicarse a cualquier tipo de transformación estructural que pudiera alcanzar un mínimo de justicia social<sup>151</sup>. “La condicionalidad de la paz” para los IFI no significaba que la asistencia internacional debía transformarse en un elemento condicional a la justicia social o a los intereses de los sectores populares, sino que significaba un elemento condicional al desempeño macroeconómico y la solvencia fiscal necesaria para que el país se integrara al capitalismo global.

149. Véanse Jonas, *The Battle for Guatemala*, *op. cit.*, pp. 177-80; y Juan Hernández Pico, “Guatemala: Poverty: Protagonist of the Post War”, *Envió*, vol. 16, núm. 193, agosto 1997, pp. 10-15.

150. Brockett, *Land, Power and Poverty*, *op. cit.*, p. 122.

151. Véanse Spence et al., *Promise and Reality*, *op. cit.*; Latin America Data Base, “International Community Pressures Guatemala to Move Faster on Reforms Mandated by Peace Accords”, *op. cit.*

Jonas me atribuye la perspectiva sobre que los procesos de paz en Centroamérica están “condenados al fracaso”<sup>152</sup>. Este no es, de hecho, mi punto de vista. He argumentado que las nociones de “éxito” o de “fracaso” en los procesos históricos no son particularmente significativas a menos que sean evaluadas de forma relativa a los intereses y a los objetivos de las distintas fuerzas sociales en pugna. Los acuerdos centroamericanos de paz y de reconciliación fueron sorprendentemente exitosos para resolver los obstáculos que existían para la “normalización” del proceso de integración de la región al capitalismo global. Jonas reconoce la situación hasta ese punto, de forma explícita, cuando afirma:

No hay duda que la globalización y el neoliberalismo han incrementado de forma dramática la pobreza en Guatemala, tanto de manera nacional como de manera local, durante los años del proceso de paz así como durante las décadas de la guerra. Además, independientemente de la resistencia tanto de la oligarquía como de los sectores populares y los indígenas al hecho de ser incorporados al proceso, la economía mundial está llegando a Guatemala.<sup>153</sup>

Las negociaciones regionales de la paz fueron un proceso político transnacional que formalizó el resultado de las convulsiones que ocurrieron desde los años sesenta hasta los noventa, reflejando de forma precisa los desplazamientos del balance histórico de las fuerzas que surgieron a finales del siglo XX en el contexto de la globalización capitalista.

Vinculando esto al tema de las tensiones entre las elites guatemaltecas y las transnacionales, a forma de conclusión, tales tensiones deberían ser vistas como sintomáticas de las relaciones asimétricas entre los contingentes de clases transnacionales del Sur y del Norte. El proceso de formación transnacional de clase ocurre entre clases cuyo desarrollo histórico ha sucedido a

152. Jonas, *Of Centaurs and Doves*, *op. cit.*, pp. 222-4.

153. *Ibid.*, p. 224.

través de los Estados-nación y sus instituciones respectivas y no es un proceso entre iguales. La mutación de la alianza de clase internacional de las burguesías nacionales del período posterior a la Segunda Guerra Mundial en una burguesía transnacionalizada en la era de la globalización es una mutación llena de tensiones y de conflicto. Las clases dominantes que se originan en los centros del capitalismo mundial despliegan un predominio estructural durante el proceso como consecuencia de las asimetrías que históricamente han caracterizado al sistema mundial. Tales asimetrías han significado que los intelectuales orgánicos que operan a un nivel sistémico mundial han mantenido la tendencia de provenir de los centros del capitalismo mundial (aunque se localizan cada vez más dentro del aparato del TNS). El rol del "intelectual orgánico" entre las clases dominantes de Centroamérica ha sido desempeñado históricamente por Estados Unidos. Como representantes de la potencia externa, los diseñadores de las políticas estadounidenses han sido capaces de adoptar una perspectiva de largo plazo y más "imparcial" sobre los requisitos de preservar el orden social regional y de moldear la dirección del cambio —un rol que se ha desplazado de forma más completa hacia una elite transnacional—, mientras que las clases dominantes locales han tendido a concentrarse más en sus intereses inmediatos y en consideraciones de corto plazo. Por lo tanto, los administradores de Estado norteamericanos o las elites transnacionales han promovido medidas reformistas para minar el cambio revolucionario, o para facilitar la modernización de los mecanismos de acumulación de capital que afectan los intereses inmediatos de los grupos dominantes o de los sectores poderosos entre esos grupos. Esto explica, pero solo en parte, las fuertes tensiones entre la elite guatemalteca y la transnacional.

Sería importante recordar que las relaciones entre Estados Unidos y otras potencias del centro, y ahora la elite transnacional, y las elites indígenas como las de Centroamérica se han caracterizado históricamente por tensiones, conflictos y

contradicciones, y aun permanecen así aunque las afinidades de sus intereses sean orgánicas. La lógica de la globalización, como el proceso estructural subyacente que aquí se discute, no determina con nitidez el comportamiento de los agentes. Más bien, interactúa de una forma extremadamente compleja con otros factores, incluyendo las condiciones locales y la historia, los procesos de aprendizaje, la formación de identidades, etcétera. Para explicar la conducta de los agentes se requiere de una hábil combinación de niveles estructurales y conductivistas de análisis. Los actores con frecuencia actúan basándose en múltiples lógicas que involucran racionalidades en conflicto. Por ejemplo, el bien documentado problema sobre los amplios niveles de corrupción entre las nuevas elites estatales tecnológicas a lo largo y ancho de Latinoamérica es una consecuencia lógica de oportunidades para un enriquecimiento ilícito que se ha hecho patente por el modelo neoliberal mismo, que se enfoca en la privatización y en la desregulación del sector público y en el papel extremadamente reducido del Estado, incluyendo sus funciones internas de vigilancia<sup>154</sup>. La corrupción es una respuesta racional a las condiciones generadas por el proyecto transnacional, aunque esto entre en conflicto con los objetivos de ese proyecto. A este respecto, los Gobiernos de la nueva derecha que llegaron al poder en toda Centroamérica han mostrado altos niveles de corrupción. Que un grupo dominante llegue a constituir una fracción transnacional vinculada al sistema global emergente no significa que estos grupos sean honestos, limpios y democráticos en su conducta para gobernar: están dispuestos a involucrarse en actividades criminales y extraconstitucionales; son propensos a la violencia, entre otros factores. Más bien, constituir una fracción transnacional significa que sus intereses materiales y su identidad descansan en la integración hacia el

154. Véase, por ejemplo, el número especial de *NACLA Report on the Americas*, "The Politics of Corruption and the Corruption of Politics", vol. XXVII, núm. 3, noviembre-diciembre 1993.

interior de las estructuras emergentes del capitalismo global, y en la racionalización y la modernización de la acumulación y la dominación.

### 3.4. Honduras: una ruta divergente hacia la globalización

La transición hondureña converge en algunos aspectos con la de sus vecinos y diverge de manera significativa en otros. Como sucedió a través de toda la región, la dialéctica de la lucha popular de clases, la contrarrevolución y la intervención estadounidense impulsaron las transformaciones políticas y la modernización capitalista. Podemos apreciar una secuencia de eventos similar a lo que sucedió en El Salvador. *En primer lugar*, se encuentra la militarización y la intervención estadounidense que comenzó en 1979, mientras Honduras era arrastrada hacia el conflicto regional. Honduras, sin embargo, no experimentó lo que era un movimiento revolucionario que pudiera amenazar con un resquebrajamiento general del orden social. La crisis que comenzó en ese país a finales de los años setenta e inicios de los ochenta fue desplazada a través de la recomposición de las fuerzas sociales y de cambios en el sistema político de dominación. La militarización se adoptó para apoyar a la contrainsurgencia en El Salvador y para establecer una plataforma para la campaña de guerra de baja intensidad en Nicaragua, y solo se adoptó en un segundo nivel de importancia para reprimir a los sectores populares al interior de las propias fronteras del país. Los grupos dominantes permanecieron firmes y en control de la situación durante la transición, a pesar de un fuerte movimiento popular que creció durante los años setenta y los ochenta. *En segundo lugar*, ocurrió una transición incompleta hacia la oligarquía a principios de la década de los ochenta: a la par de un patrocinio estadounidense a favor de programas de desarrollo económico y de reconstrucción. *En tercer lugar*, se dio la recomposición de las fuerzas sociales y el surgimiento de los grupos transnacionalmente orientados entre la élite local capaz de navegar por las aguas de la transición. La fracción

transaccional comenzó a cuajarse en la década de los ochenta en resonancia con —y de hecho, bajo el dosel de— la virtual recuperación estadounidense del país y su conversión en la retaguardia de la contrarrevolución regional, en medio de las fuertes disputas entre los antiguos y los nuevos grupos económicos y de una fragmentación extrema del capital privado. Pero esta nueva época no adquirió una expresión política claramente delineada; era más rudimentaria que la de los países vecinos. Un viraje clave de la transición hondureña ocurrió en 1989, cuando Rafael Callejas, apoyado por los nuevos y poderosos sectores empresariales, ganó la presidencia como candidato del Partido Nacional. *En cuarto lugar*, se da la posterior desmilitarización, la rigurosa reestructuración neoliberal y la integración a la economía global en la década de los noventa, a medida que mermaba el conflicto regional. Los siguientes Gobiernos del Partido Liberal y del Partido Nacional continuaron con el proceso de neoliberalismo y de globalización iniciado por Callejas y lo intensificaron todavía más.

El caso hondureño ilustra la importancia de las historias particulares nacionales en la trayectoria de la integración al capitalismo global. En Honduras, tanto las clases dominantes como las subordinadas fueron históricamente las menos desarrolladas en Centroamérica, y el Estado y la economía los más atrasados. La tesis de Torres Rivas y de otros intelectuales, respecto a la 'oligarquía hondureña ausente', logra explicar en gran medida la singular historia del país al interior de la región, así como su particular transición a partir de la globalización<sup>155</sup>. De acuerdo

<sup>155</sup> Véase Torres Rivas, *History and Society in Central America*, *op. cit.*; Héctor Pérez Brignoli, *A Brief History of Central America*, Berkeley, 1989; Donald E. Schulz y Deborah Sundloff Schulz, *The United States, Honduras, and the Crisis in Central America*, Boulder, 1994; Lowell Gudmundson, "Lord and Peasant in the Making of Modern Central America", en Evelyn Huber-Stephens y Frank Safford, *Agrarian Structures and Political Power in Latin America*, Pittsburgh, 1995.



con esta tesis, el que Honduras careciera de unas tierras volcánicas ricas como las de sus vecinos, su aislamiento geográfico y la crónica falta de mano de obra desde que la reducida población indígena fue diezmada a raíz de la conquista española, bloqueó el surgimiento de una oligarquía agroexportadora o de una burguesía nacional vinculada a los mercados mundiales. Mientras que la introducción del café en otras Repúblicas de Centroamérica en el siglo XIX produjo el surgimiento de una poderosa oligarquía cafetalera y revoluciones liberales (consultar el siguiente capítulo), en Honduras no ocurrió un proceso similar de acumulación interna que pudiera desarrollar la estructura social. La elite económica y política directamente vinculada, a través de su propia actividad productiva, a la economía mundial que surgió en otros países centroamericanos y que llevó al desarrollo nacional, nunca logró establecerse como una modalidad integral en Honduras. Más aún, la poca producción cafetalera que llegó a desarrollar quedó sobre todo en manos de pequeños propietarios, a diferencia de El Salvador y Guatemala, donde el grano estaba controlado por las poderosas oligarquías cafetaleras. No fue sino hasta las décadas de los cincuenta y los sesenta que el país comenzó a diversificar sus exportaciones, sumando a estas el café, el algodón, el ganado y el azúcar, y a quedar más ampliamente incorporado a la economía mundial. La debilidad de las fuerzas sociales hondureñas y del Estado permisionero que compañías extranjeras dominaran al país de una manera extraordinaria, haciendo de Honduras la "república bananera" por excelencia. Introducido a finales del siglo XIX, el banano, junto a la minería de plata en una escala más limitada, finalmente vincularon al país a la economía mundial a inicios del siglo siguiente. Pero la producción era casi exclusivamente el monopolio de compañías extranjeras (estadounidenses), lideradas por la Standard Fruit y la United Fruit. Las compañías bananeras organizaron al sector dándole la forma de un enclave clásico, hasta importando mucha de su fuerza laboral de las

tierras cercanas del Caribe<sup>156</sup>. Es útil entrar en detalles al volver sobre los pasos de estos antecedentes históricos y al revisar la trayectoria del proceso de globalización en Honduras.

El caótico desequilibrio entre las fuerzas sociales internas durante la mayor parte del siglo XIX y del siglo XX llevó a una inestabilidad extrema y a una situación de precariedad del Estado y del sistema político hondureño. No menos de 117 diferentes presidentes asumieron funciones entre 1824 y 1933, por lo general a través de las armas y otros tipos de intrigas institucionales, y en medio de la constante competencia de una pequeña oligarquía terrateniente, hacendados medianos, elites burocráticas, y continuas movilizaciones de la masa campesina y obrera. Dadas las limitadas posibilidades de enriquecimiento a través de la actividad económica, las clases altas gravitaban hacia la política y se involucraban en luchas feroces por el poder y los botines del Estado. El caudillismo se institucionalizó en el sistema político desde el período de la independencia hasta el ascenso de los militares al poder en 1956<sup>157</sup>. En ausencia de un sector dinámico de agroexportación, un sistema de corte campesino de tenencia de tierras no fue un impedimento para que se desarrollara la elite. La proletarización no le acarrió tantos trastornos al campesinado hondureño y se convirtió en una fuerza social más perdurable. Los movimientos campe-

156. Para los planteamientos sobre el enclave bananero desde esta perspectiva, véanse Antonio Murga Frassinetti, *Enclave y Sociedad en Honduras*, Tegucigalpa, 1985; Wilma Lafinez y Víctor Meza, "El Enclave Bananero en Honduras", en Medardo Mejía (compilador), *Historia de Honduras*, vol. 6, Tegucigalpa, 1990. Véase también Darío A. Euraque, *Reinterpreting the Banana Republic: Region and State in Honduras, 1970-1972*, Chapel Hill, 1996.

157. Sobre el caudillismo en Latinoamérica, desde una perspectiva más general, véase Hugh M. Hamill, "Introduction", en Hamill (compilador), *Caudillos: Dictators in Spanish America*. Norman, 1992; y sobre el caudillismo en Honduras, véase James A. Merris, *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*, Boulder, 1984.

sinos eran con frecuencia organizados en combinación con las luchas militantes de la clase trabajadora en las plantaciones bananeras, la minería de plata, los puertos y el ferrocarril. Las clases populares fueron capaces de influenciar el sistema político y de aportar unas bases de cierto modo heterogéneas para el Estado, fenómeno expresado en una orientación de corte más populista de los regímenes políticos en el siglo XX en Honduras, a diferencia de la forma como esto ocurrió en los países vecinos, y que contribuyó a una fuerte tradición corporativa. La incorporación de grupos subordinados a través del corporativismo, que ayudaba a atenuar las luchas de las clases populares y que compraba tiempo a favor de los sectores dominantes para poder reagruparse, es otro factor que ayuda a explicar por qué la crisis del desarrollo capitalista en Honduras, cuando ocurrió a finales de la década de los setenta, no se convirtió —como pasó en otras partes— en un movimiento revolucionario que amenazaba el orden social.

La incapacidad de la elite civil para manejar las tensiones del desarrollo capitalista durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial sentó las bases para el golpe de Estado militar de 1956. El golpe señaló la transformación de los militares de una fuerza policíaca corrupta bajo la paga de la oligarquía y de las compañías bananeras a un cuerpo corporativo institucionalmente autónomo y politizado, que mediaba tanto los conflictos de clase como los conflictos al interior de la elite. Sin embargo, el carácter de la dominación militar en Honduras era distinto al de Guatemala, al de El Salvador y al de Nicaragua. En esos países, las burguesías locales y las oligarquías terratenientes otorgaron autonomía a los guardianes militares del orden social a medida que el autoritarismo militar se convertía en la superestructura política del desarrollo capitalista en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En Honduras, en cambio, por las razones que se han analizado ya, la relación entre los militares, las clases dominantes y las clases subordinadas era distinta.

Un golpe de Estado que ocurrió en 1972, que le siguió a un breve interludio de Gobierno civil, fue liderado por oficiales reformistas jóvenes que habían desplazado a sus superiores más conservadores tras la derrota de Honduras durante la Guerra del Fútbol con El Salvador, en 1969. Los oficiales más jóvenes favorecían una visión nacionalista y desarrollista, y el régimen que llegó al poder, liderado por Oswaldo López Arellano, era más similar a los regímenes militares progresistas de Perú y de Panamá que a los regímenes militares reaccionarios de Centroamérica. El régimen adoptó una serie de reformas que habían sido rechazadas por la elite económica y los partidos políticos —lo que Dunkerley ha dado en llamar un “bonapartismo progresista”<sup>158</sup>—. Con un discurso izquierdista, y con el apoyo de los empresarios de la costa norte (quienes constituirían una década más tarde el núcleo de la nueva derecha), el régimen de Arellano, entre 1972 y 1975, repartió tierras a los campesinos, estableció un salario mínimo y leyes laborales progresistas, y promovió la industrialización. Estas reformas, el resultado de una tensa convergencia de presiones populares que surgían desde abajo entre el campesinado radicalizado, con los intereses del Estado, los grupos empresariales y los actores internacionales, “desbloquearon” el desarrollo capitalista en la década de los setenta y ayudaron a abrir el camino hacia la próxima etapa de transformación económica a partir de la globalización.

A finales de los años setenta, sin embargo, el reformismo militar había finalizado su ciclo. Los militares habían perdido la credibilidad de cara a la corrupción y a un incipiente estancamiento económico. El régimen fue incapaz de manejar la presión combinada de los grupos dominantes que estaban resurgiendo y las expansivas movilizaciones populares que estaban transgrediendo los límites del corporativismo desde arriba. A partir de una perspectiva estructural, el espacio para el tipo de populismo

158. Dunkerley, *Power in the Isthmus*: *op. cit.*, p. 524.

encarnado en el proyecto reformista militar se estaba volviendo cada vez más limitado. Este fue el momento de la transición del período del desarrollo capitalista posterior a la Segunda Guerra Mundial al período de la globalización. La economía mundial se había estancado y la acumulación a través del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones, de expansión del mercado interno y de la ampliación de las agroexportaciones tradicionales estaba alcanzando sus límites. Aunque el proceso de recomposición era tardío en Honduras con respecto al resto de la región, las fuerzas sociales, tanto las dominantes como las subordinadas, que protagonizarían la transición, habían comenzado a emerger en los años setenta. Esto incluía a un fuerte movimiento popular que por las razones históricas discutidas anteriormente no adquirió un carácter revolucionario armado y fue capaz de ejercer más influencia sobre el Estado, a través del corporativismo y de las movilizaciones reformistas, que sus contrapartes en otros lugares. Incluyó también a nuevos grupos entre las clases dominantes en búsqueda de la modernización. En 1978, los militares anunciaron los planes para retornar a un Gobierno civil, un proceso que absorbería y cambiaría el rumbo de la lucha de las clases populares; así como la lucha de los grupos dominantes que buscaban retornar su propia expresión política.

### *La ocupación estadounidense*

Fue sobre la base de esta transición institucional en un momento de crisis y de redefinición que Estados Unidos inició su intervención, después del triunfo sandinista de 1979 en Nicaragua, como parte de un proyecto más amplio para Honduras y para la región, que se desplegaría durante los años ochenta. El programa dual demandaba una combinación de reforma política y de militarización a medida que Honduras adquiría un nuevo nivel de importancia estratégica como el cuartel general para la

contrainsurgencia regional<sup>159</sup>. Como en El Salvador, Honduras se sometió a la influencia masiva de los Estados Unidos durante la década de los ochenta, recibiendo \$1.6 mil millones en ayuda económica y militar entre 1980 y 1992, y alojando a un cuerpo diplomático estadounidense que incrementó hasta llegar a 1,300 personas<sup>160</sup>. La estrategia estadounidense estaba basada en el hecho de convertir a Honduras en una plataforma y en una vanguardia para la contrainsurgencia y la contrarrevolución de toda la región, dado que su territorio linda con los tres países que se encontraban enfrentando una revolución. La estrategia abarcaba tres dimensiones: (1) el desarrollo de un sistema político funcional; (2) una fuerte expansión y la modernización de las fuerzas armadas, incluyendo una mayor militarización del Estado y de la sociedad hondureña (aunque este objetivo contradecía al primero); y (3) la reestructuración económica y la modernización capitalista. La estrategia reunió, en una alianza frágil y conflictiva, a elites políticas locales de derecha, la mayoría del sector privado, y los militares, junto con Estados Unidos. También involucró a nuevos e importantes grupos en el proceso de modernización, para quienes el proyecto integral les brindó las condiciones para que pudieran surgir, y, más adelante, para que pudieran emprender una lucha y alcanzar la hegemonía dentro de la elite y un control más directo sobre el Estado. Esta

159. Véanse, entre otras fuentes, sobre la militarización en Honduras en general, y sobre el papel de los EE. UU., Margarita Oseguera de Ochoa, *Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política*, Tegucigalpa, 1987; Kent Norsworthy y Tom Barry, *Inside Honduras*, Albuquerque, 1992; Schulz y Schulz, *The United States, Honduras, and the Crisis in Central America*, *op. cit.*; varias contribuciones en Nancy Peckenhams y Annie Street (compiladoras), *Honduras: Portrait of a Captive Nation*, Nueva York, 1985; varias referencias en Mark B. Rosenberg y Philip L. Shephard (compiladores), *Honduras Confronts its Future: Contending Perspectives on Critical Issues*, Boulder, 1986; Dunkerley, *Power in the Isthmus*, *op. cit.*

160. Norsworthy y Barry, *Inside Honduras*, *op. cit.*, pp. xix, 155.

estrategia de tres partes ejerció un efecto transformador en la sociedad y en el Estado hondureño, asegurando el control y la participación de las fuerzas armadas en el programa regional de contrainsurgencia, actuando como el mecanismo de control sobre el Gobierno hondureño y desplazando la influencia económica y política hacia nuevos grupos sociales.

La transición hacia la poliarquía implicó la elección, en 1980, de una Asamblea Constituyente, a la cual se le encomendó trazar una nueva Constitución (aprobada en 1982), seguida de una elección sumamente publicitada en 1981, organizada bajo la densa tutela de Estados Unidos. Si bien la de 1981 se trataba de una "elección de vitrina" con el objetivo de legitimar el programa global de intervención, también sirvió como el primer paso para institucionalizar la competencia política y los procesos electorales. La perspectiva, que prevalece en mucha de la literatura que se ha escrito en el extranjero sobre Honduras, de que el país era simplemente una "marioneta" de la intervención estadounidense (una perspectiva que reduce la acción de los centroamericanos a una serie de respuestas respecto a una historia que se fabrica en otras partes) oculta una realidad más compleja: una convergencia de intereses entre fuerzas hondureñas y fuerzas internacionales sobre un proyecto de transformación desde arriba, cuya dirección quedó abierta a disputa a lo largo de la década de los ochenta. En particular, se desarrolló una alianza y una convergencia de intereses entre los grupos dominantes y las fuerzas transnacionales-estadounidenses *en contra* de los sectores populares y su lucha en progreso al interior de Centroamérica: y a favor de la transformación del sistema de dominación. La movilización de las fuerzas populares había incrementado a finales de los años setenta a medida que la economía se deterioraba y que las condiciones socioeconómicas empeoraban. El dominio militar casi ininterrumpido desde 1963 había desacreditado a las fuerzas armadas y al Partido Nacional, que apoyaba a ese Gobierno militar. El retorno a un Gobierno civil en 1980

alcanzó un amplio nivel de consenso, aunque no duró por mucho tiempo, entre las fuerzas sociales internas, incluyendo a los sectores populares, a las clases medias y profesionales, y a los grupos al interior de la elite, como alternativa política ante la inminente crisis nacional y regional. El candidato del Partido Liberal, Roberto Suazo Córdova, ganó las elecciones de 1981, y a estas le siguieron las elecciones regulares en 1985, 1989, 1993 y 1997. La reanudación de los procesos electorales ayudó a prevenir la movilización popular de cara a la deterioración de las condiciones sociales. Nuevos actores internos, entre estos las recién organizadas asociaciones de campesinos y trabajadores, se incorporaron a la arena política a través de estos ejercicios electorales. El paso hacia la poliarquía suscitó agudas divisiones en los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Nacional, que habían estado inactivos durante la mayor parte del interludio militar que duró 22 años, mientras que tanto antiguos como nuevos grupos políticos buscaban ganar impulso.

El programa estadounidense también implicó la penetración al interior de la densamente organizada sociedad civil de Honduras. Millones de dólares en financiamiento de la USAID se destinaron a lograr la incorporación subordinada de los sectores populares más que procurar su exclusión coactiva. "La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (...) ha ganado una posición central al interior de la sociedad y de la economía hondureña", apuntó Norsworthy, al escribir en 1993 sobre el tema.

A primera vista, todo sector de la sociedad parece estar afectado. Cada persona y todas las organizaciones parecen estar bajo el subsidio de la USAID. Partidos políticos, jueces, equipos de acción civil o militar, asociaciones empresariales y los empresarios mismos, periodistas, gremios, grupos desarrollistas, organizaciones de caridad, iglesias, ganaderos y, por supuesto, ministerios

gubernamentales y sus ministros dependen de las dádivas que la USAID otorga con regularidad.<sup>161</sup>

Aquí, el objetivo era establecer organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales que pudieran competir con organizaciones populares más militantes, fragmentar la resistencia, obtener apoyo al interior de la sociedad para el proyecto transnacional emergente, y promover la mentalidad empresarial de miras estrechas entre refugiados, campesinos desarraigados, trabajadores desplazados y otros que desbordaban el sector informal. "En gran parte, debido al rol estratégico del país dentro de la política externa de los Estados Unidos durante la década de los ochenta, hubo un rápido incremento de las organizaciones no-gubernamentales involucradas en la promoción del desarrollo, ayuda para los refugiados, promoción empresarial, y operaciones de servicio social", apunta Norsworthy. "Entre 1980 y 1990, el número de organizaciones no-gubernamentales se triplicó en Honduras... En ningún lugar de Centroamérica estaba tan pronunciado el auge de organizaciones no-gubernamentales vinculadas a los Estados Unidos como lo estaba en Honduras durante la década de los ochenta"<sup>162</sup>.

Aunque los militares formalmente se retiraron del poder después de las elecciones de 1981, la estrategia estaba basada en reforzar las fuerzas armadas hondureñas, de modo que pudieran asegurar suficiente estabilidad interna para que Honduras asumiera el papel de la plataforma regional para la contrarrevolución. La militarización implicó una expansión sin precedentes de las fuerzas armadas, las cuales duplicaron su tamaño entre 1978 y 1994, y la creación de una fuerza aérea moderna con capacidad ofensiva, a medida que la ayuda militar estadounidense se multiplicaba por más de 20 veces (en 1982, Honduras recibió \$31.3 millones de dólares en ayuda militar, un

161. *Ibid.*, p. 163.

162. *Ibid.*, p. 119.

peco más de lo que había recibido durante el período comprendido entre 1946 y 1981) y el gasto militar llegaba a consumir hasta un 30% del presupuesto nacional<sup>163</sup>. Esto también implicó la creación de nuevas unidades de contrainsurgencia, de inteligencia y clandestinas (la última, conocida como el Batallón 3-16, que funcionaba como un escuadrón estatal de la muerte), la construcción de docenas de nuevas instalaciones, capaces de apoyar el papel en proceso de expansión de los militares y de acomodar el despliegue a gran escala de las fuerzas militares de Estados Unidos, y la militarización de numerosas ramas civiles, incluyendo la de inmigración, la de aduanas, el sistema de telecomunicación nacional y los marinos mercantiles.

Bajo la dirección general de Estados Unidos, las fuerzas armadas hondureñas tenían tres misiones distintas: (1) brindar una protección coactiva para la estabilización del Estado hondureño e imponer suficiente control sobre la elite para suprimir sus propias tendencias centrifugas<sup>164</sup>; (2) suprimir al mismo movimiento revolucionario naciente y evitar que el movimiento popular en vías de expansión adquiriera una dimensión revolucionaria; y (3) brindar apoyo a la contrarrevolución regional. La Constitución de 1982 de hecho reforzó la autonomía militar. Le otorgó a los militares un control independiente sobre los asuntos de "seguridad nacional"; transfirió el título de comandante en jefe del presidente civil al jefe de las fuerzas armadas y ordenó la creación de un Consejo Nacional de Defensa y Seguridad formado por seis oficiales militares y cuatro civiles, para supervisar todos los aspectos de las políticas internas

163. Véase Alison Acker, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, Boston, South End Press, 1989, p. 116.

164. Véase, entre otros fuentes, Norsworthy, *Inside Honduras*, *op. cit.*, p. 14; Acker, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, *op. cit.*, pp. 124-5; Richard Lapper y James Painter, *Honduran State for Sale*, Londres, 1985, pp. 113-15; Oseguera, *Honduras Hoy*, *op. cit.*, pp. 28-34; y Dankerley, *Power in the Istimus*, *op. cit.*, pp. 580-81.

y externas. El Consejo Nacional de Defensa y Seguridad se convirtió en el punto neurálgico del Estado hondureño. El poder estatal se subordinó a los militares y, a través de esta ruta indirecta, el Estado hondureño se subordinó al proyecto estadounidense-transnacional.

La construcción de un Estado de seguridad nacional en Honduras coincidió con la ocupación militar estadounidense del país. A mediados de los años ochenta, los Estados Unidos habían instalado en territorio hondureño varias docenas de *sus propias bases militares* y aéreas, centros de inteligencia, puestos de mando regionales y un centro de entrenamiento para soldados salvadoreños dirigido por comandos estadounidenses, hasta que se clausuró en 1985. En Honduras, durante la década de los ochenta, varios cientos de miles de tropas estadounidenses participaron en ejercicios militares conjuntos a la par de sus contrapartes hondureñas —un componente integral militar y psicológico de la campaña contrarrevolucionaria regional, dirigido a proyectar el poder militar estadounidense y para servir como fachada con la intención de ocultar la masiva transferencia de equipos bélicos para los contras nicaragüenses y otras fuerzas contrainsurgentes—. Honduras también se convirtió en la retaguardia de 20,000 tropas nicaragüenses de contras, cuyas redes de abastecimiento se extendían desde las bases militares estadounidenses y hondureñas, hasta los campamentos de contras a lo largo de la frontera con Nicaragua. Tanto las fuerzas hondureñas como las estadounidenses utilizaron la infraestructura militar hondureña como plataforma para asesoría y entrenamiento, para apoyo de logística e inteligencia, y también para la participación directa en operaciones militares de los contras.

Si la participación en la contrarrevolución regional era un aspecto de la militarización, el otro era contener al movimiento popular al interior de Honduras, y de forma más específica: evitar a través de una represión disuasiva que se convirtiera en un movimiento revolucionario armado. La amenaza desde

dejó en contra del orden social era tanto real como potencial. Los sectores populares habían intensificado su organización y su movilización en la década de los setenta, formando nuevas federaciones sindicales y campesinas, asociaciones de base, comunidades cristianas de base y grupos estudiantiles. A inicios de la década de los ochenta, nuevos grupos para la defensa de los derechos humanos, organizaciones étnicas e indígenas, foros femeninos y coaliciones populares surgieron como actores políticos. Aunque este movimiento no haya alcanzado a principios de la mencionada década los niveles de una movilización y de una confrontación visible, como sucedió en los países vecinos: estaba desarrollando, sin embargo, la capacidad para impugnar la autoridad de los grupos dominantes, y era el más fuerte en la región en relación a los grupos dominantes que confrontaba. Además, varias organizaciones político-militares se habían formado a finales de la década de los setenta, y en 1981 se activaron algunos frentes guerrilleros. Era la cada vez más profunda crisis económica que surgió a partir de 1979, que amenazaba con esparrigar el descontento y crear la base material para un desafío popular. El ingreso per cápita se redujo cerca de un 12% entre 1980 y 1984<sup>65</sup>. Métodos de terrorismo estatal y de contrainsurgencia nunca antes utilizados en el país arribaron a Honduras durante la década de los ochenta, tales como leyes "antiterrorismo", desapariciones y escuadrones de la muerte organizados estatalmente, a medida que la población se volvía la víctima de las mismas violaciones masivas a los derechos humanos que estaban ocurriendo en los países vecinos.

En El Salvador, surgieron unas líneas claras de demarcación durante la década de los ochenta entre los proyectos que se disputaban la dirección de la sociedad y el control del Estado.

65. Oseguera, *Honduras Hoy*, *op. cit.*, p. 43. Véase también Andy Thorpe, "Honduras, the New Economic Model and Poverty", en Victor Bulmer Thomas, *The New Economic Model in Latin America and Impact on Income Distribution and Poverty*, Nueva York, 1996.

En Nicaragua, las fuerzas revolucionarias alcanzaron el poder estatal y la hegemonía en la sociedad civil. Y en Guatemala, los nuevos grupos dominantes se habían unido a principios de la misma década, aunque su lucha para imponer su proyecto estaba lejos de completarse. Pero en Honduras, ni los grupos dominantes ni los reformistas o las fuerzas revolucionarias podían montar un proyecto coherente. Los grupos transnacionales en ciernes enfrentaron a sectores capitalistas nacionales bien organizados que pusieron firme resistencia ante una apertura externa. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) se formó en 1966 y unió grupos económicos organizados de manera sectorial, de hacendados a comerciantes; banqueros e industriales. Pero esta amplia federación del sector privado era controlada durante la década de los ochenta por capitalistas nacionales vinculados a los antiguos circuitos de acumulación y a las estrategias de desarrollo patrocinadas por el Estado.<sup>166</sup> Nuevos grupos empresariales que buscaban una renovada acumulación mediante una apertura comercial, la producción maquilera y otras exportaciones no tradicionales no encontraron apoyo en el COHEP. En lugar de ello, estos grupos de orientación transnacional en ciernes establecieron nuevas organizaciones corporativas y asociaciones empresariales.

Los antiguos grupos de la economía continuaron ejerciendo una considerable influencia en Honduras a lo largo de la década de los ochenta. Se las arreglaron para resistir toda la serie de políticas fiscales, tributarias y cambiarias, entre otras, que impulsaron tanto la USAID como el FMI con el objetivo de favorecer el desplazamiento de la acumulación del mercado interno hacia el sector externo. Por otra parte, agentes transnacionales como los funcionarios de la USAID, quienes empujaron al país hacia

166. Véase, por ejemplo, Raúl Marín, "La nueva derecha en Centroamérica", *Pensamiento Propio*, vol. VIII, núm. 71, junio 1990, pp. 30-33; y Benjamin L. Crosby, "Crisis y fragmentación", *óp. cit.*

la economía global, encontraron apoyo entre los grupos de la nueva derecha. A la vez, estos funcionarios fomentaron el desarrollo de la última y le brindaron asistencia de forma directa. Por lo tanto, estos agentes transnacionales se involucraron —y transnacionalizaron— el proceso interno de formación de clase. En Honduras, la fragmentación de los grupos capitalistas fue considerable, como lo fue la lucha entre estos grupos, los cuales llegaron a un punto muerto que no se rompió sino hasta el final de la década.

Figuras empresariales y tecnócratas clave sostuvieron el esfuerzo a lo largo de la década de los ochenta para organizar a los grupos de orientación transnacional<sup>167</sup>. Con el financiamiento y la asistencia de la USAID, establecieron toda una gama de asociaciones del sector privado y tanques de pensamiento elitistas. Siguiendo un mismo patrón observable a nivel regional, estas asociaciones buscaron formar "nuevos líderes empresariales", promover la reorganización del sector privado, esparcir su influencia al interior del Estado y en la sociedad civil, fomentar nuevas actividades económicas (especialmente las exportaciones no tradicionales), y desarrollar políticas económicas y sociales "neoliberal"<sup>168</sup>. Entre las casi dos docenas de grupos creados con la ayuda de la USAID estaba la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE), tal vez la más importante de todas, la cual desempeñaba un papel similar al de Fusades en El Salvador, aunque en una escala más pequeña y menos efectiva. Entre otros grupos, estaban el Consejo Nacional para el Fomento de las Exportaciones e Inversiones (Conafexi), la

167. Algunas de estas figuras de la Asociación para el Progreso de Honduras que jugarían un papel destacado en el desarrollo de una nueva derecha, además del mismo Callejas, eran Benjamín Villanueva, Oswaldo Ramos Soto, Gijberto Goldstein y Emin Abuifele. Véase Norsworthy, *Inside Honduras*, *óp. cit.*, p. 18 y p. 184, nota 26.

168. Véase Marín, "La nueva derecha en Centroamérica", *óp. cit.*; Crosby, "Crisis y fragmentación", *óp. cit.*



Federación de Productores y Exportadores Agroindustriales de Honduras (Feproexah), la Asociación Nacional de Exportadores de Honduras (Anexhon), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Gerentes y Empresarios Asociados de Honduras (GEMAH), la Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (Funadeh) y la Cámara de Comercio Hondureño-Americana (Hamcham)<sup>169</sup>.

El desarrollo de los nuevos grupos capitalistas hondureños ocurrió dentro del marco de la transición. Los procesos transnacionales se enredaron con el proceso de formación interna de clase y lo vincularon a un proceso regional (y mundial) de formación transnacional de clase. El Estado civil se mantuvo débil (prácticamente, carente de autonomía) y atascado en la corrupción y en el clientelismo de cara a la militarización. El programa estadounidense en gran parte pasó por encima de este Estado débil, más bien canalizando los recursos directamente hacia el sector privado. Entre 1980 y 1990, Honduras recibió unos \$1.6 mil millones de dólares en ayuda militar y económica. Casi la mitad de la ayuda, equivalente a unos \$711 millones de dólares, adoptó la modalidad de los ESF para respaldar la balanza de pagos, manejada de forma similar a la descrita en la sección anterior sobre El Salvador, y con un efecto bastante similar<sup>170</sup>. Simultáneamente, la mitad de la moneda local creada por los desembolsos realizados a través de los ESF fue a parar directamente al sector privado, completamente pasando por encima del Gobierno<sup>171</sup>. Los funcionarios estadounidenses ejercieron influencia sobre diferentes ministerios, sobre la asignación del presupuesto estatal y sobre las políticas macroeconómicas, incluyendo la política agropecuaria, a través de la ayuda proporcionada por los ESF, unos \$355 millones más en

169. Para un análisis y una discusión detallada, véase Crosby, "Crisis y fragmentación". *op. cit.* Véase además Norsworthy, *Inside Honduras*. *op. cit.*

170. Norsworthy, *Inside Honduras*, *op. cit.*, p. 163.  
171. *Ibid.*, p. 192.

asistencia para el desarrollo y otros \$173 millones en "ayuda alimenticia" por medio del P.L. 480. El programa de ayuda fortaleció la hegemonía del sector privado, como ya se vio en el caso de El Salvador y en otros países; esto incluyó el desplazamiento concomitante de los recursos del mercado doméstico hacia el sector externo y, en términos de influencia, el desplazamiento de los agentes del mercado interno hacia nuevos grupos financieros y comerciales vinculados a la economía global<sup>172</sup>. Además, como sucedió con los países vecinos, el resultado fue que tanto la creación como el otorgamiento de fondos para decenas de organizaciones del sector privado dedicadas a administrar programas de salud, de educación y otros de corte social, transfirieron la reproducción social del Estado al sector privado.

A medida que avanzó la década de los ochenta, los grupos de orientación transnacional pasaron de la movilización corporativa a la movilización política directa. El agudo faccionalismo del Partido Liberal y del Partido Nacional (conservador) que dominaba el sistema político, debido a las circunstancias particulares en las cuales este último se desarrolló en Honduras, les llevó a estos partidos vulnerables a la influencia que ejercían las camarillas organizadas y los grupos de poder (*corrientes*). Los liberales habían desarrollado históricamente una base social entre los pequeños y medianos productores del mercado interno, el sector comercial y los estratos de profesionales y de la clase media. Mientras que los nacionalistas estaban vinculados muy de cerca con los intereses relativos a los terratenientes, la Iglesia y las fuerzas armadas. A diferencia de Guatemala y El Salvador, en Honduras no existía un grupo viable de centro que pudiera desempeñar un papel prominente en el proceso de transición. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), creado en

172. *Ibid.*, pp. 163-71, y véase la Figura 6b, p. 164, para un desglose de cada año sobre la ayuda económica proporcionada por los EE. UU., entre 1977 y 1992.

1968 y carente de estatus legal hasta 1981, nunca se convirtió en una fuerza política significativa; tampoco lo llegó a ser el Partido de Innovación Nacional y Unidad (PINU), de corte social-demócrata. Aunque la izquierda ganó un cierto nivel de influencia desde 1960 hasta 1990, a través de movimientos de masas; esta fue incapaz de abrirse camino en la arena política formal. Los partidos de izquierda obtuvieron menos del 3.5% del voto nacional, por citar un ejemplo, durante las elecciones de 1989. El sistema bipartidista Liberal-Nacional, por tanto, se transformó en el vehículo político de la agenda transnacional en Honduras. Los grupos transnacionales embrionarios gravitaban alrededor de ambos partidos durante la transición. Como veremos más adelante, este fue también el mismo patrón específico que siguió Costa Rica, donde tanto el Partido de Liberación Nacional como el Partido Social Cristiano se transformaron en agentes de globalización, y esto es lo que diferencia a estos países de los casos de El Salvador y Guatemala, donde los grupos de la nueva derecha se volvieron políticamente activos a través de partidos completamente nuevos formados en oposición a los más antiguos.

Aunque el de Suazo Córdova, el primer Gobierno presidencial liberal (1982-1986), representaba a la antigua coalición populista conservadora al interior del partido, a inicios de su gobierno sus políticas se vieron sometidas a la influencia de los funcionarios estadounidenses y del FML del "grupo Facussé" y de la Asociación para el Progreso de Honduras (APROH). El segundo presidente liberal (1986-1990), Azcona Hoyo, era el candidato de un grupo modernizante cuya base radicaba entre los industrialistas de la región de la costa norte (caribeña), donde se centran las actividades agroindustriales, manufactureras y financieras. Esta ala del partido había formado la Alianza Liberal Popular (ALIPO) como una facción interna. Durante la década de los ochenta, también nuevos sectores empresariales y tecnócratas realizaron un movimiento modernizante al interior

del Partido Nacional. Para la última parte de la década, el Partido Nacional había sido conquistado por una nueva generación de empresarios urbanos de la ciudad industrial de San Pedro Sula y de sitios vecinos como Puerto Cortés, El Progreso y Trujillo, donde la mayoría de las plantas maquileras estarían ubicadas, y por jóvenes "tecnócratas" ubicados en la ciudad capital de Tegucigalpa, la cual albergaba a la burocracia estatal y a una parte considerable del sector de servicios del país. Estos sectores habían formado su propia facción partidaria, el Movimiento Nacionalista Rafael Callejas (Monarca), como vehículo para lograr el control del partido, modernizarlo y reorientarlo desde sus orígenes rurales y oligárquicos hacia la línea de acción de la nueva derecha, y construir una máquina electoral para la candidatura presidencial de Callejas. El Monarca desarrolló vínculos muy cercanos al partido Arena de El Salvador y a otras fuerzas de la nueva derecha en Centroamérica. En 1989, Callejas fue electo vicepresidente y representante para Latinoamérica de la Unión Democrática Internacional (IDU, del inglés International Democratic Union), una agrupación mundial de los partidos de la nueva derecha, después de ser nominado para el puesto por Margaret Thatcher<sup>13</sup>.

Después de una década de luchas por el liderazgo del COHEP, el cual había resistido las presiones de la USAID y del FML para el ajuste y la apertura durante la mayor parte de los años ochenta, la fracción transnacional alcanzó la hegemonía dentro de la organización, a inicios de 1988. En ese año, el grupo Callejas logró colocar a su representante, Richard Zablah, un empresario de la industria maquilera, en la presidencia del COHEP y llevar a la organización hacia un programa de

13. Sobre el surgimiento de Callejas y el Monarca, véanse, por ejemplo, Newsworthy, *Inside Honduras*, *op. cit.*, pp. 9-11; Oseguera, *Honduras Hoy*, *op. cit.*, pp. 110-11. La vieja guardia del Partido Nacional se había dado a conocer anteriormente como los "políticos" y la nueva derecha como los "técnicos".

reforma. Con ello, la USAID reanudó su financiamiento para el COHEP, el cual había sido suspendido tiempo atrás en esa misma década<sup>174</sup>. Poco tiempo después, el COHEP patrocinó una conferencia internacional en Honduras sobre "las bases para un nuevo modelo de desarrollo económico", cuyo ponente principal era el economista Arnold Harberger, uno de los padrinos clave de los "Chicago Boys" de Chile, y luego, después de la conferencia, declaró su apoyo a la candidatura presidencial de Callejas<sup>175</sup>. Al escribir en 1985, Crosby apuntó:

¿Quién o qué representa al sector privado? Es muy obvio que el COHEP ya no lo representa. En lugar de un frente común, ahora existen múltiples frentes. Estos múltiples frentes representan intereses en conflicto, al punto que los grupos vinculados con las exportaciones favorecen políticas que probablemente acabarán sacrificando los intereses de los grupos a favor de la substitución de importaciones.<sup>176</sup>

Para 1988, los nuevos grupos se las habían arreglado para reunificar el sector privado alrededor de su programa, pero transcurrirían otros dos años antes de que pudieran implementarlo con el apoyo pleno del Estado.

### *Se afianza el proyecto transnacional*

El viraje hacia el proyecto transnacional llegó en 1989, cuando Callejas ganó la presidencia con un 52% de los votos. La fracción transnacional ahora tenía control directo del Estado. Bajo el régimen de Callejas, desarrolló políticas para una intensa reforma neoliberal y la integración a la economía global.

174. Para los detalles, véanse Marín, "La nueva derecha en Centroamérica": *op. cit.*; Norsworthy, *Inside Honduras. op. cit.*, pp. 119-21, 163-71; Tom Barry, *Rain of Dollars*. Albuquerque, 1986; Crosby, "Crisis y fragmentación", *op. cit.*

175. Marín, "La nueva derecha en Centroamérica". *op. cit.*; y "Con las riendas en la mano", *Pensamiento Propio*, vol. VIII, núm. 7, junio 1990, p. 36.  
176. Crosby, "Crisis y fragmentación", *op. cit.*, pp. 34-5.

Callejas, un economista agrícola, banquero e inversionista proveniente de una de las familias más acaudaladas del país, había trabajado como director de muchas empresas estatales y formó su gabinete con figuras del sector privado y economistas educados en el extranjero vinculados muy de cerca a los programas de la USAID. Callejas también disfrutó del apoyo de Estados Unidos durante las elecciones de 1989. Su equipo electoral recibió fondos estadounidenses mediante la NED al Centro de Estudios Económicos, Políticos y Sociales en Honduras, un foro de planificación de políticas de los grupos de la nueva derecha que de hecho diseñó la plataforma política del Partido Nacional<sup>177</sup>. Después de las elecciones, Callejas y sus asesores pusieron unificar a las facciones rivales dentro del Partido Nacional y establecer su hegemonía. De forma similar a como ocurrió con Arena en El Salvador, el Partido Nacional, que era el partido de las elites terratenientes y los militares, se convirtió en un partido del capital hondureño y en el eje organizador de la nueva derecha.

En resumen, la nueva derecha no se convirtió en los años ochenta ni en los noventa en una fuerza unificada o hegemónica al interior de la elite y del sistema político del país. En lugar de ello, para la década de los noventa, distintos grupos se unieron en ambos partidos, lograron penetrar al interior de los mismos y en gran parte llegaron a ganarse su voluntad, pero sin el mismo tipo de coherencia política que la nueva derecha adquirió, por ejemplo, en El Salvador o hasta en Guatemala. Tal vez porque esos grupos no confrontaron a una oligarquía terrateniente obstaculizada que no experimentaron la fuerza centripeta de los sectores políticos de tal confrontación. De hecho, dos de los principales representantes de la burguesía transnacionalmente orientada, Callejas y Carlos Flores Facussé, quienes representaron a

177. Véase, por ejemplo, Norsworthy, *Inside Honduras. op. cit.*, pp. 15, 170 y p. 184, nota 22.

la misma facción de la nueva derecha. de la ALIPO, del Partido Liberal que había apoyado a Azcona Hoyo en las elecciones de 1985, fueron rivales que se postularon como candidatos de dos partidos en contienda en las elecciones de 1989. Flores perdió ante Callejas en esas elecciones, y Callejas fue reemplazado en las elecciones de 1993 por un candidato liberal del ala de izquierdas del partido (véase abajo). Pero Flores siguió adelante para ganar de nuevo la nominación del Partido Liberal, y luego la presidencia. en las elecciones de 1997. Ya en funciones, Flores continuó con el programa neoliberal, con muy pocas características que pudieran diferenciar su gobierno de la administración de los nacionalistas.

El programa neoliberal en Honduras ocuparía un segundo nivel de importancia para los intereses transnacionales-estadounidenses en tanto durara la guerra regional. La condición de la ayuda estadounidense implicaba que la misma USAID, en consulta con el FMI y el BM, trazara no menos de tres programas económicos, uno para cada una de las administraciones hondureñas elegidas en los años ochenta: Suazo Córdova en 1981; Azcona Hoyo en 1985; y Rafael Callejas en 1989<sup>178</sup>. El Gobierno hondureño aprobó varias reformas legales, entre ellas, la Ley de Promoción de Exportaciones en 1983 y la Ley Temporal de Importaciones en 1984, para promover exportaciones no tradicionales y manufactura de ensamble, respectivamente; y la Ley de Modernización Agrícola en 1992, la cual aceleró la transición hacia la agricultura capitalista<sup>179</sup>. A pesar de la presión ejercida sobre el Gobierno hondureño para adoptar un

178. *Ibid.*, p. 166.

179. Véase Kathleen D. Heffernan, "Honduras", en Eva Paus (compiladora), *Struggle Against Dependence: Non-Traditional Export Growth in Central America and the Caribbean*, Boulder, 1988, pp. 12-4, 132-3. El capítulo va de la página 123 a la 143. Sobre estas leyes, véase también Thorpe, "Honduras, the New Economic Model and Poverty", *op. cit.*, pp. 223-48.

programa de ajuste estructural, el rol estratégico de Honduras en la contrarrevolución regional le permitió al Gobierno posponer la mayor parte de la reforma planificada. Como en el resto del mundo, la guerra hizo que fuera imposible alcanzar la estabilidad económica y la reestructuración. Solo entre 1979 y 1982, las capitalistas hondureñas transfirieron al exterior unos \$600 millones de dólares en inversión privada, sobre todo a cuentas bancarias en Miami (para el final de la década, al menos \$1.5 mil millones se habían retirado)<sup>180</sup>. La inversión privada cayó hasta un 69% entre 1980 y 1984, y en otro 65% entre 1984 y 1987<sup>181</sup>. Se estimó que la huida del capital estaba alcanzando los \$100 millones de dólares cada año a medida que el conflicto parecía hacerse interminable<sup>182</sup>. La participación hondureña en el conflicto regional mantuvo al capital transnacional alejado del país durante la década de los ochenta, y las instalaciones de la zona franca portuaria montadas en Puerto Castilla se mantuvieron vacías durante la mayor parte de la década. La renovación de la acumulación en Honduras requeriría de estabilidad política. La paz regional y la desmilitarización se volvieron el mantra de la nueva derecha.

El pleno viraje hacia el neoliberalismo y el nuevo modelo de acumulación solo se dieron una vez que los sandinistas habían sido eliminados del poder en 1990. En marzo de ese mismo año, a semanas de su investidura presidencial, Callejas lanzó su *paquetazo*, un paquete de reformas económicas, negociado previamente con el FMI, la USAID, el BM y el BID. Estas instituciones desembolsaron varios millones para apoyar el Programa de Ajuste Estructural (PAE) durante los años siguientes. El *paquetazo* incluía una devaluación del 50% de la moneda nacional, el *tempira*, un incremento tributario al consumo,

180. Acker, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, *op. cit.*, p. 127; Norworthy, *Inside Honduras*, *op. cit.*, p. 54.

181. Acker, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, *op. cit.*, p. 128.

182. Heffernan, "Honduras", *op. cit.*, pp. 123-43.

medidas de austeridad, la eliminación del control de precios; una aguda reducción de los aranceles (y su abolición en algunos casos), nuevos incentivos para la exportación y un programa de privatización<sup>183</sup>. A la par del programa neoliberal arribó el capital transnacional, en lo que localmente se conoció como la "invasión asiática", la llegada casi de la noche a la mañana de las maquilas, paralela a la apertura comercial y a nuevas actividades de servicios. La primera zona franca había sido establecida por el Gobierno en Puerto Cortés en 1976, pero la zona libre no se llenó completamente sino hasta inicios de 1990, cuando el Gobierno abrió otras cinco zonas libres patrocinadas por el Estado. Además, consorcios del sector privado, incluyendo al Grupo Continental y a la familia Canahuati, abrieron al menos cinco zonas francas en el área de San Pedro Sula bajo las mismas condiciones de exoneraciones fiscales e impositivas que existían en las zonas del Gobierno. De esta forma, el "boom" de las maquilas se convirtió en un punto importante de formación transnacional de clase al interior de la elite hondureña. Entre 1990 y 1996, el número de maquilas incrementó de 26 fábricas a unas 200, e incluyó firmas de Corea, Hong Kong, Taiwán y Estados Unidos, desde donde se exportaba ropa de marcas como OshKosh B'gosh, Warner's, Bestform. Gap y Sara Lee (véase el siguiente capítulo). El número de trabajadores incrementó de 9,000 empleados a más de 75,000 (75% de ellos eran mujeres), y el valor de la exportación de ropajes a los Estados Unidos incrementó de \$112 millones de dólares a \$1.2 mil millones. En 1996, la industria maquilera se transformó en el tercer generador más importante de divisas, después del banano y el café<sup>184</sup>.

183. Sobre el paquetazo (Ley de Ordenamiento Estructural) que se da bajo las administraciones presidenciales de Callejas y de Carlos Roberto Reina, véase Thorpe, "Honduras, the New Economic Model and Poverty", *óp. cit.*

184. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), "Maquila: The Swallow that Lays Golden Eggs", *Envío*, vol. 16, núm. 194, septiembre 1997, pp. 16-22.

El PAE que firmó Callejas con el FMI en 1990 fue el primero de una secuencia, seguido por otro que adoptó su sucesor, Carlos Roberto Reina (1994-1998), y un tercero implementado por el ex presidente Carlos Flores, quien asumió funciones en 1998<sup>185</sup>. Con Reina, el Gobierno promulgó el Gran Proyecto de Transformación Nacional, un programa trazado por el Grupo Facussé con el apoyo de los IFI. El "Gran Proyecto" requería de una inserción más profunda y de mayor amplitud en la economía global, en el transcurso de la siguiente década; a través de la promoción de exportaciones no tradicionales y del turismo, la creación de una Zona Comercial Súper Libre en tramos importantes del país, y vastos proyectos infraestructurales y de energía que hicieran accesible cada rincón del país para los inversionistas transnacionales. "Los principales objetivos están diseñados para satisfacer las necesidades de la comunidad internacional y no las necesidades del mercado interno", afirmó Roger Marín, el funcionario gubernamental de la administración Reina, encargado del proyecto, en una declaración sorprendentemente franca. "El Gran Proyecto no debe ser concebido como un proyecto doméstico vinculado a las necesidades internas, como por ejemplo, los granos básicos. El nuevo foco estratégico del desarrollo del país es satisfacer las necesidades de la comunidad internacional"<sup>186</sup>. El Gobierno de Callejas y los que le siguieron extendieron el programa de incentivos para las exportaciones no tradicionales que comenzó en la década de los ochenta, incluyendo concesiones para producir nuevos cultivos de frutas y vegetales; concesiones para la producción maquilera, especialmente en lo que se refería a la electrónica y a la confección de ropajes; y para el desarrollo

185. "Honduras: Government Unveils Social and Economic Package", *Occidental*, vol. 3, núm. 19, 21 de mayo de 1998.

186. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), "Honduras: A Model of Poverty", *Envío*, vol. 16, núm. 187-188, febrero-marzo 1997, pp. 21-6 (la cita se encuentra en la p. 24).

del turismo, entre otras actividades no tradicionales del sector externo. Con el financiamiento de la USAID, el Ministerio de Economía creó una Oficina de Promoción de Inversiones. La USAID financió también a las organizaciones del sector privado como la FIDE y el Conafexi, que trabajaban de cerca con el Estado para promover nuevas actividades de exportación<sup>187</sup>.

El poder de veto de la economía global sobre el diseño local de las políticas económicas trabajaba para asegurar que el sistema neoliberal siguiera su curso durante los años noventa. Carlos Roberto Reina, quien lideró una fracción insurgente-progresista de tendencia social-demócrata al interior del Partido Liberal, ganó las elecciones de 1993 desde una plataforma populista de oposición al programa neoliberal, con el apoyo de fracciones nacionales de la elite amenazadas por la apertura a la economía global, y el de amplios sectores populares cuya resistencia a la austeridad neoliberal se incrementó en la década de los noventa. Durante su primer año de funciones, Reina intentó negociar con el FMI y con los funcionarios de la USAID un mayor grado de flexibilidad en la implementación del SRAE firmado por su predecesor. Pero bajo la amenaza de una suspensión de nuevos créditos bilaterales y multilaterales y la denegación de una muy necesaria renegociación de la deuda externa, el Gobierno puso de nuevo a Honduras bajo los términos del SRAE original, y luego, en 1997, firmó un nuevo acuerdo para una profundización radical del proceso de ajuste. La propia base social de Reina se deterioró rápidamente y su Gobierno enfrentó una espiral de protestas populares y una pérdida de legitimidad a mediados de los años noventa<sup>188</sup>.

187. Véanse, por ejemplo, Norsworthy, *Inside Honduras*, *op. cit.*, p. 60; y Heffernan, "Honduras", *op. cit.*

188. Mario Posas, "President Reina: No Seller of Dreams", *Envío*, vol. 13, núm. 151-152, febrero-marzo 1994, pp. 18-22; Equipo de Investigación, Investigación y Comunicación (ERIC), *Envío*, vol. 16, núm. 187-188, febrero-marzo 1997, pp. 21-6.

La desmilitarización gradual del Estado y de la sociedad, que ocurrió durante los años noventa en Honduras y en otras partes, no fue un signo de ruptura entre un período de conflicto y un período de pacificación, como lo plantea mucha de la literatura existente al respecto<sup>189</sup>. Los militares se volvieron anacrónicos en la década de los noventa en Centroamérica, una vez que se habían contenido las fuerzas revolucionarias; se había impuesto la paz y se había afianzado la coacción estructural del proceso de globalización. La desmilitarización se llevó a cabo en la década de los noventa porque los militares y su extensa influencia se volvieron tanto elementos innecesarios como improductivos para la agenda transnacional, y porque una nueva fracción entre la burguesía y la elite burocrática estaba compitiendo por la hegemonía sobre el sistema político interno y se sentía restringida por unos militares omnipotentes. Una nueva burguesía estaba surgiendo y trataba de imponer un rumbo coherente a la sociedad sobre la base de unas transformaciones mundiales más amplias y el tipo de posibilidades que estas eran capaces de abrir. En cada país de la región, a excepción de Costa Rica, donde una burguesía nacional nunca había renunciado a una gobernación directa, las fracciones transnacionales en ascenso recuperaron los Estados locales de manos de los regímenes cívico-militares que habían permanecido por mucho tiempo ejerciendo funciones de manera ininterrumpida y directa desde la crisis de la década de los treinta. En el primer capítulo, apunté que históricamente los nuevos grupos dominantes que ganan fuerza pueden conseguir de manera inmediata la autonomía del Estado, ya que lo utilizan más intensamente en los momentos en que se aplican reestructuraciones capitalistas importantes, y sugerí que esto es lo que sucede en general en todo el mundo desde la aparición en los años setenta de la crisis económica mundial. Lo que se

189. Sobre la desmilitarización en Honduras, véase J. Mark Kuhl, "Redefining Civil-Military Relations in Honduras", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núm. 1, 1996, pp. 53-67.

vuelve claro aquí es que justo tal proceso ocurrió a nivel local en Centroamérica también y que esto estaba vinculado a un proceso global más amplio.

Otra imagen que emerge de estos diferentes estudios sobre los países en cuestión es la creación de una reserva de mano de obra disponible en la región para el capital transnacional, desarraigada de relaciones precapitalistas o no capitalistas de reciprocidad, para que trabaje en las maquilas, en los nuevos centros agropecuarios y en sectores de servicio, a la vez que participa en las antiguas actividades económicas. Hemos visto que una dinámica clave subyacente al ciclo de la revolución, a la contrarrevolución y a la transformación en la región fue la lucha de las clases populares de cara a la enajenación y la proletarianización forjada por el desarrollo capitalista. En este ciclo, los mecanismos político-militares directos de suministro de mano de obra han ido siendo reemplazados cada vez más por los mecanismos estructurales (de mercado) traídos a colación por medio del conflicto político y las subsiguientes reestructuraciones sociales y económicas. Estos mecanismos operativos han actuado a la par del desarraigo ocasionado por el conflicto militar mismo. Dichos mecanismos incluyen, entre otros, la creación de mercados de tierras, la privatización del crédito (incluyendo la determinación por el mercado de la tasas de interés y el final de los programas crediticios patrocinados por el Estado), programas estadounidenses de ayuda alimenticia y aperturas comerciales al mercado mundial. A la vez, la descam-pesinización ha servido para minar los movimientos campesinos como fuerza popular de oposición. Todos estos procesos estaban funcionando en Honduras desde los años setenta hasta el siglo XXI.

El programa de la reforma agraria fue abandonado hacia finales de los años setenta, y para la década de los ochenta ya se había detenido por completo. Después, en 1992, el Gobierno puso fin al programa de manera oficial con una Ley de Modernización

Agrícola, la cual aceleró de manera efectiva la transición en el campo hacia la agricultura plenamente capitalista y el surgimiento de un mercado de tierras. Trazada por la USAID y el BM, la Ley eliminaba toda intervención del Estado en el ámbito de la agricultura (incluyendo cualquier otra expropiación que ejecutara el Estado); reforzó las garantías de la propiedad, exigió la aceleración de la titulación de propiedad y la conversión de todas las tierras bajo título en propiedad comercializable (incluyendo el "derecho" de usar la propiedad como colateral para los préstamos), la conversión de las tierras de tenencia colectiva en acciones individuales intercambiables; estipuló la privatización de la infraestructura pública productiva, como los silos y bodegas que almacenan los granos; y la privatización del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Banadesa); y promovió nuevas inversiones extranjeras y locales en las agroexportaciones<sup>190</sup>. En efecto, el Banadesa se privatizó a raíz de la entrada en vigencia de la Ley. El banco recién privatizado terminó con los créditos subvencionados para los productores campesinos, ajustó las tasas de interés al mercado y desplazó su portafolio de préstamos de los campesinos hacia los grandes terratenientes<sup>191</sup>.

No obstante, la presión para adquirir tierras continuó durante los años ochenta y los noventa, con 100.000 campesinos organizando invasiones de tierras en el núcleo agrícola del noroeste solo en 1987, la iniciativa más grande de ese tipo en la historia del país. Mientras que el movimiento campesino hondureño se mantuvo como una fuerza política y social importante, la proletarianización y el surgimiento de una nueva clase trabajadora compuesta por empleados de las maquilas y del sector de servicios eran factores que lo eclipsaron durante los años ochenta y los noventa. Mientras tanto, el crimen y la pobreza se espar-

190. Para más detalles, véanse, por ejemplo, Norsworthy, *Inside Honduras, óp. cit.*, p. 73; Brockett, *Land, Power, and Poverty, óp. cit.*, pp. 195-8.

191. Ver, por ejemplo, Norsworthy, *Inside Honduras, óp. cit.*, p. 64.



cfían, y se deterioraban las condiciones socioeconómicas para las mayorías a lo largo de esas décadas, a la par de un auge simultáneo del evidente nivel de consumo de las nuevas clases medias y altas que brindaban una base social para el proyecto transnacional —la ya conocida polarización que produce la globalización—. Pero el movimiento popular hondureño continuó creciendo en la década de los noventa, con la formación de docenas de nuevos grupos femeninos, asociaciones comunitarias, asociaciones de trabajadores y campesinos, y organizaciones por el estilo. Muchos de estos grupos se unieron en 1989 en la Plataforma de Lucha, la única organización en el país que activamente promovía una alternativa ante el neoliberalismo y ante la desenfrenada integración a la economía global. Debido a las razones históricas previamente discutidas, sin embargo, estas clases populares hondureñas no adquirieron una expresión política explícita y no operaron a través del sistema de partidos políticos. Esto podría ser considerado como un factor a su favor, en la medida que la batalla por la sociedad civil en Centroamérica con frecuencia ha involucrado el establecimiento de la hegemonía por parte de los grupos dominantes a través de las estructuras de los partidos políticos.

### 3.5. Costa Rica: del “excepcionalismo” a la globalización

En Costa Rica, un camino muy diferente del desarrollo en el siglo XXI no impidió el resultado en los años ochenta y los noventa respecto a la integración a la economía global bajo términos similares a los que se sometió la región de manera integral y en relación a los cambios característicos que sufrieron las fuerzas sociales internas. La hegemonía de la oligarquía terrateniente se rompió en la guerra civil de 1948 y fue reemplazada por una alianza emergente de capitalistas industriales, comerciales y financieros. Esta clase dominante unida y relativamente moderna pudo incorporar al campesinado y a las clases trabajadoras en un bloque hegemónico estable y pudo establecer

un sistema político poliárquico funcional. Bajo el modelo de la ISI de industrialización y de expansión de la agroexportación, con un importante componente de redistribución y niveles significativos de gasto en bienestar social, Costa Rica experimentó un nivel de desarrollo muy superior al de sus vecinos. Este modelo particular de desarrollo capitalista dependiente ya estaba agotado para la década de los setenta y entró en crisis en 1981, cuando el Gobierno se demoró en los pagos de la deuda y suspendió temporalmente el pago de los intereses. La crisis financiera impulsó una reestructuración gradual durante los años ochenta y los noventa y la reinserción a la economía global emergente de todo el aparato productivo costarricense. Bajo la cercana tutela de la USAID y de los IFI, los Gobiernos sucesivos llevaron a cabo la liberalización, la austeridad, la desregulación, la privatización de las empresas estatales de producción y de servicios, y un modelo dinámico de desarrollo impulsado por las exportaciones (ELD) que comenzó a sustituir al antiguo modelo de la ISI. La profunda reestructuración socioeconómica generó nuevos grupos empresariales que favorecían al modelo del ELD al interior de ambos partidos de la elite, el social-demócrata Partido Liberación Nacional (PLN) y el demócrata-cristiano Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), a medida que los niveles transnacionales surgían desde el interior de sus filas y llegaban a adquirir el control de sus partidos.

El alto nivel del desarrollo costarricense y la estabilidad de su sistema poliárquico en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial han hecho surgir un mito de “excepcionalismo”, de acuerdo con el cual el país es un paraíso democrático enraizado en su distintiva historia colonial y poscolonial. La tesis predominante del pequeño agricultor independiente o de la “democracia rural” apunta que Costa Rica, al carecer de recursos minerales valiosos y de una cantidad significativa de población indígena disponible como fuerza laboral explotable, no desarrolló los sistemas de control coactivo sobre la fuerza laboral que en

otras colonias de Centroamérica llevaron a construir relaciones sociales y estructuras políticas jerárquicas, violentas y autoritarias. El territorio, con el vínculo más débil entre las colonias en relación a la metrópolis española y carente de productos importantes de exportación que la pudieran atar de manera firme al sistema mercantil, se vio poblado de forma muy lenta; nunca contó con una estructura latifundista y continuó siendo la provincia más pobre de Centroamérica. Como resultado de todos estos factores, la economía costarricense y su sociedad se construyeron con base en una población pequeña de personas "blancas", étnicamente homogénea e involucrada en actividades agrícolas de subsistencia; una "sociedad de pequeños agricultores independientes", libre de divisiones importantes de clase o de etnia, libre de estratificaciones sociales y de una oligarquía terrateniente opresiva<sup>192</sup>.

Esta tesis ofrece perspectivas muy importantes sobre la trayectoria histórica de Costa Rica, en particular, sobre la relevancia de la escasez de mano de obra para un desarrollo posterior. Pero la versión de una sociedad sin clases, con agricultores de subsistencia viviendo en una democracia rural, no es nada más que un mito. La evidencia histórica indica la presencia de una desigualdad significativa en términos de riqueza y de estatus en la Costa Rica colonial, y fuera de la Mesa Central, el sistema de tenencia de tierras era similar al de otros países centroamericanos. Como lo ha mostrado Stone, la elite puede rastrear a sus ancestros hasta llegar a los conquistadores originales y al núcleo de los primeros colonos españoles que les siguieron y que utilizaron su acceso a la mano de obra indígena y sus tributos para

192. Sobre esta tesis de democracia rural, véase, entre otras fuentes, Samuel Z. Stone, *The Heritage of the Conquistadores*. Lincoln, 1991; Carlos Monge Alfaro, *Historia de Costa Rica*, décimo sexta edición, San José, 1980; Héctor Pérez Brignoli, *A Brief History of Central America*, *op. cit.*; Mitchell A. Seligson, *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison, 1980.

institucionalizar su dominio hasta cuando ya toda la población indígena había desaparecido<sup>193</sup>. Y aunque Costa Rica pudo haber tenido un orden social menos violento y menos jerárquico, no fue una pollarquía durante el período colonial ni durante el poscolonial. El sistema político estuvo basado, hasta mediados del siglo XX, en el control casi completo de una oligarquía encabezada en un violento sistema de faccionalismo entre grupos rivales, y estuvo caracterizada por dictadores, golpes de Estado, autoritarismo y guerras civiles, y la progresiva pérdida de los derechos de las mayorías<sup>194</sup>. Los primeros años de la historia costarricense, concluye Wilson, "son diferentes a los de otros países de la región, pero más en un sentido de escala que de tipo"<sup>195</sup>.

Lo que la ausencia de una gran fuerza laboral explotable de indígenas y mestizos sí ayuda a explicar es la forma distintiva en la que la oligarquía evolucionó y los tipos de relaciones estructuradas que desarrolló con las clases subordinadas. La fuente de extracción de riquezas de la oligarquía estuvo menos relacionada con la movilización directa de una mano de obra coaccionada que con el control sobre el comercio, las finanzas y el mando administrativo político-religioso. Con la introducción del café a inicios del siglo XIX, la oligarquía terrateniente consolidó rápidamente su poder y su dominio sobre la vida nacional. Sin embargo, la escasez de mano de obra hizo que la organización de la producción en haciendas grandes fuera poco económica.

193. Stone, *The Heritage of the Conquistadores*, *op. cit.* Sobre la tenencia de tierras coloniales, véase Carlos Meléndez Chaverri, "Land Tenure in Colonial Costa Rica", en Marc Edelman y Joanne Kenen, *The Costa Rica Reader*, Nueva York, 1989.

194. Yease Wilson, *Costa Rica*, p. 22. Jacobo Schifter señala que el "paternalismo autoritario" era el patrón de las relaciones sociales que prevalecía en todos los niveles de la sociedad costarricense. "La Democracia en Costa Rica como Producto de la Neutralización de Clases", en *¿Democracia en Costa Rica? Cinco Opiniones Polémicas*, San José, 1978.

195. Wilson, *Costa Rica*, p. 35.

Los pequeños propietarios representaban a una considerable porción de la producción, a pesar del surgimiento de una aristocracia cafetalera. Más bien, los cafetaleros más grandes controlaban el procesamiento, el financiamiento, la comercialización y la exportación. La oligarquía era, por ende, tanto comercial y financiera como fue terrateniente, y esto la distinguía de las oligarquías en los demás países centroamericanos; un hecho que brindaba una base histórica para una clase dominante más unificada en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial: un período de expansión capitalista, y para un sistema político que se apoyaba más en la hegemonía ideológica que en la pura coacción.

Si esta historia le heredó a Costa Rica condiciones más favorables que a cualquier otro país de la región, fue durante la crisis de los años treinta, que culminó en la guerra civil de 1948, que de hecho lanzó a Costa Rica a un camino diferente de desarrollo<sup>196</sup>. La crisis económica mundial de los años treinta provocó la movilización social de las clases populares y de los grupos dominantes a lo largo de Latinoamérica, como se discute en el siguiente capítulo, e hizo surgir diversos proyectos populistas multiclassistas alrededor de un nuevo modelo económico de expansión del mercado interno y de desarrollo a través del modelo de la ISI. Los movimientos populares y reformistas eran aplastados en otros países de Centroamérica y la oligarquía terrateniente mantuvo su dominio. Pero en Costa Rica la movilización social desde arriba y desde abajo creó una alianza de las clases populares con los elementos reformistas existentes entre los grupos dominantes, grupos liderados por Rafael Ángel Calderón, quien en el período de la posguerra consideró que era

196. Sobre la guerra civil de Costa Rica, véanse, entre otras fuentes, Manuel Rojas Bolaños, *Luchas Sociales y Guerra Civil en Costa Rica*, San José, 1979; Jorge Mario Salazar, *Política y Reforma en Costa Rica, 1914-1958*, segunda edición, San José, 1981; Schifter, "La Democracia en Costa Rica", *op. cit.*

necesario un programa de redistribución para abordar la crisis económica de la depresión y de la Segunda Guerra Mundial. Calderón mismo era un prominente oligarca, pero su programa de reforma, su alianza con comunistas y con trabajadores, y la corrupción de su administración después de que fuera electo presidente en 1940 hizo que se enemistara con la oligarquía cafetalera, con la mayor parte de la élite empresarial y con los estratos urbanos medios y profesionales.

José "Pepe" Figueres, cafetalero y empresario, se las arregló para armar una coalición inestable de la oligarquía con sectores a favor de una reforma para derrocar al régimen de Calderón durante la breve guerra civil de seis semanas en 1948. Esta "revolución" estaba basada en un populismo anticomunista, una reforma antioligárquica y en un desarrollismo social-demócrata. Figueres apartó el reformismo de la dirección radical sobre la que parecía encaminarse. La represión de la izquierda, a la par de sus poderosos sindicatos, estropeó a la mano de obra organizada y convirtió la reforma en un proceso controlado desde arriba, "seguro" para la oligarquía y para los nuevos grupos dominantes. Figueres y sus simpatizantes rápidamente decapitaron a las clases populares con una ola de represión en contra de los comunistas, de los sindicalistas y de aquellos que les apoyaban. Pero también neutralizó la amenaza de una reacción violenta por parte de la oligarquía al abolir el Ejército (que fue reemplazado por fuerzas leales que se transformaron en la Guardia Rural y en la Guardia Civil). Nacionalizó la banca e impuso un impuesto a la oligarquía agroexportadora. La "revolución" de 1948 no inició, sino que culminó el desplazamiento de la oligarquía terrateniente y la modernización del país. Abrió el camino para el surgimiento de una nueva burguesía comercial e industrial que se transformó en el núcleo de una nueva constelación de fuerzas sociales que incorporaron de manera hegemónica a los campesinos y a los trabajadores, así como también a las nuevas clases medias y a los cuadros estatales.

La nacionalización de la banca y los impuestos que se le cobraban a la oligarquía permitieron que una porción del excedente generado por el café fuera captada por el Estado y redistribuida en programas sociales, en la industrialización y en la infraestructura. El régimen posterior a 1948, de hecho, mimó el desarrollo político independiente de las clases populares. Pero la aristocracia cafetalera no se vio socavada, sino más bien subordinada a un proyecto más amplio de modernización y de desarrollo a través del modelo de la ISI bajo la hegemonía de nuevos grupos burgueses. Esto, desde mi punto de vista, es la diferencia clave respecto a los países vecinos que lanzó a Costa Rica por un rumbo diferente<sup>197</sup>. El resultado de la crisis ocurrida entre los años treinta y los cuarenta en otros lugares fue la subordinación a la oligarquía de las fuerzas emergentes reformistas burguesas y de la clase media, una oligarquía que presidió una nueva ronda de expansión capitalista en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Mientras estas fuerzas reformistas de la burguesía y de las clases medias pasaron a primer plano en Costa Rica en el transcurso de 1948, las mismas se mantuvieron subordinadas a las oligarquías en los países vecinos, a pesar de los reveses periódicos como los acaccidos en Guatemala de 1945 a 1954, hasta que las convulsiones regionales de la década de los ochenta definitivamente destrozaron las antiguas estructuras oligárquicas. Un crecimiento rápido en Costa Rica, la expansión de los servicios sociales y el nivel de vida que estaba mejorando fueron elementos que establecieron la base material para un sistema hegemónico más sólido que en cualquier otro lugar. Antes de 1948, el PIB de Costa Rica y el ingreso per cápita estaban casi al mismo nivel de los países vecinos. El crecimiento prolongado y las mejoras importantes en los indicadores sociales

197. La guerra civil de 1948 definitivamente medió el conflicto de clase, tanto entre las clases dominantes y las subordinadas como al interior de la misma clase dominante, de una forma no vista en otros países.

no llegaron entre los años cincuenta y los setenta<sup>198</sup>. El Estado costarricense adquirió la capacidad de absorber el conflicto de clase y mantener la paz social. El Estado intervino activamente en la sociedad civil, limitando la autonomía disponible para los sectores populares, y alcanzó un nivel de legitimidad inigualable en Centroamérica. Pero estos sucesos a la vez descansaban sobre los cambios materiales y en las oportunidades que se abrieron a través del despliegue particular de las fuerzas sociales en el siglo XX.

La poliarquía costarricense estuvo bien institucionalizada, basada en la incorporación hegemónica de grupos subordinados a través de un sistema político de dos partidos que demostró ser capaz de manejar las tensiones al interior de la elite y de acomodar a los grupos subordinados. El PLN, social-demócrata, y el PUSC, que era más conservador (el cual se formó en 1983 a partir del bloque de oposición de "Unidad"), se han rotado el poder, rutinariamente representando un 95% de los votos entre los dos partidos, con el PLN ganando siete de catorce elecciones entre 1948 y 2002<sup>199</sup>. El PLN, el partido de la burguesía urbana modernizada, se transformó en el agente del proyecto de la ISI durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, desarrollando una base entre empleados estatales, pequeños y medianos agricultores, trabajadores y el sector informal, bajo un programa social-democrático moderado de redistribución y de expansión de servicios sociales y una ideología de desarrollismo. El PUSC tendía a representar los intereses de los terratenientes y de los sectores más conservadores de la comunidad empresarial,

198. Véase Wilson, *Costa Rica*, pp. 81-2, y una discusión en los capítulos tres y cuatro.

199. Wilson, *Costa Rica*, p. 47. Para una discusión detallada sobre el sistema político formal y los partidos de Costa Rica, véanse Manuel Rojas Bolaños y Carlos Sojo, *El Malestar con la Política*, San José, Flacso, 1995; John A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy*, Boulder, 1998.

así como los de diversos grupos que no estaban satisfechos con el PLN.

A pesar del éxito en el desarrollo de Costa Rica, el modelo de acumulación se había agotado para finales de la década de los setenta, como se discute en el siguiente capítulo, y entró en una crisis irreparable con la recesión mundial que comenzó en 1978. Entre 1977 y 1982, la deuda externa incrementó a \$4 mil millones de dólares, el desempleo y el subempleo incrementaron de un 11% a un 24%, la inflación superó el 90%, y el ingreso real disponible cayó en picada en más de un 40%, a medida que el PIB se contrajo en un 3.6% en 1981 y en otro 6% en 1982<sup>200</sup>. La crisis se convirtió en el catalizador inicial para la reestructuración. Costa Rica fue uno de los primeros países en Latinoamérica en emprender el ajuste estructural y se transformó en el escaparate de la reforma neoliberal. Los albores de la década de los ochenta presenciaron una reestructuración masiva de la economía y de la sociedad costarricense en una transición del antiguo modelo económico basado en la ISI y en las agroexportaciones tradicionales hacia otro modelo de acumulación basado en la integración a la economía global a través de nuevas actividades económicas.

Al inicio de la crisis, los grupos dominantes de Costa Rica estaban altamente divididos en cuanto a cómo debían enfrentarla. Inicialmente, hubo una resistencia tremenda entre los grupos dominantes y mucho conflicto respecto al desmantelamiento de las instituciones estatales y al modelo imperante de acumulación. La elite temía que la crisis económica generara inestabilidad social y política, que amenazara el orden social, y que llevara al país a la vorágine regional. De hecho, huelgas, boicots y conflictos laborales se esparcieron rápidamente a inicios de la década de los ochenta, la izquierda amplió su nivel de influencia, y hasta aparecieron varias células guerrilleras.

Este temor les proporcionó un gran impulso político a los funcionarios estadounidenses y transnacionales, el cual a la vez fue utilizado para reforzar a los grupos al interior de Costa Rica que eran favorables para el proyecto transnacional. El proceso era en muchos sentidos de más largo alcance y más radical que en otras partes. La elite global se vinculó con los núcleos transnacionales entre la elite política y empresarial en Costa Rica, que se convirtieron en agentes internos de globalización, afincados en ambos partidos políticos dominantes y a lo largo del aparato estatal. Esta fracción transnacional era tal vez más fuerte y más coherente que cualquier otra en Centroamérica, salvo la posible excepción de El Salvador.

Costa Rica abrió las puertas para la agenda transnacional en Centroamérica. Lo que distinguió a Costa Rica en relación al conflicto regional, a partir de la perspectiva de tantos comentaristas, era el hecho de que este era un país "democrático" y que no necesitaba llevar a cabo una transición hacia la polarización. Pero estos comentaristas con frecuencia no lograron apreciar que Costa Rica quedó arrasada por las convulsiones regionales. Fue la disolución del modelo económico regional, del cual Costa Rica era parte integral, lo que sumió al país en la crisis económica y en graves dilemas políticos y sociales. Los mismos procesos transnacionales que arrasaron con la región en su conjunto también azotaron a Costa Rica, aunque ahí la transición no implicó un cambio de régimen y el país no tuvo que enfrentar conflictos militares relevantes al interior de sus fronteras, ni fue amenazado por un posible resquebrajamiento del orden social.

La posición geopolítica de Costa Rica como bastión en contra de la revolución en Centroamérica y como una retaguardia militar y política para la contrarrevolución nicaragüense fueron elementos que le asignaron un papel clave en el conflicto regional. Este rol le otorgó a San José una enorme cantidad

200. Wilson, *Costa Rica*, p. 104.

de ayuda internacional, lo que le permitió al país realizar un ajuste masivo mientras evadía trastornos de importancia mayor o convulsiones sociales que amenazaban su propia estabilidad. Entre 1982, cuando al país lo golpeó la crisis por primera vez, y 1990, la USAID aportó \$1.3 mil millones de dólares (en comparación con tan sólo \$220 millones en ayuda estadounidense recibida entre 1946 y 1981), reforzados con aproximadamente mil millones de dólares en préstamos de los IFI<sup>201</sup>. Para 1983, Costa Rica sustentaba el segundo lugar después de Israel en términos de la ayuda estadounidense recibida per cápita<sup>202</sup>. La mayoría de fondos estadounidenses —un 75%— estaba bajo la modalidad de los ESF para la balanza de pagos. Al país se le brindaron cantidades más pequeñas a través del P.L. 480 de ayuda alimenticia, en forma de Asistencia para el Desarrollo, y a través de los Cuerpos de Paz y los programas de becas.

La ayuda estadounidense fue una contraparte política de la campaña para desestabilizar a Nicaragua, que tenía la intención de estabilizar a Costa Rica y volverla el ejemplo por excelencia del desarrollo capitalista y poliárquico en contraste con la Nicaragua revolucionaria. En 1981 Costa Rica recibió menos de un 6% de la ayuda estadounidense para Centroamérica, mientras que esta proporción incrementó a un 28.4% en 1982 y a un 35% en 1983<sup>203</sup>. El país se convirtió en la segunda retaguardia, después de Honduras, para los contras nicaragüenses y en una

plataforma política antisandinista. Washington aportó más de \$30 millones en ayuda militar entre 1982 y 1987. A finales de los años ochenta, el aparato de seguridad del país era cuatro veces más grande de lo que era la década anterior y, en palabras de Dunkerley, "en términos logísticos, muy capaz de escenificar un golpe de Estado"<sup>204</sup>. Esta ayuda militar le brindó al Estado costarricense la capacidad de contener a la oposición popular y le ayudó a construir una infraestructura de apoyo para el "frente sureño" de los contras nicaragüenses, incluyendo un aparato de logística y de inteligencia<sup>205</sup>. Para cuando el financiamiento estadounidense comenzó a menguar a inicios de los años noventa, a los sandinistas ya se les había arrebatado el poder y la sociedad costarricense se había reorganizado de forma radical y estaba en camino hacia el proceso de globalización.

### *El ascenso de los grupos de orientación transnacional y un "Estado paralelo"*

Los grupos de orientación transnacional fueron capaces de manobrar al interior de ambos partidos de la elite y, en medio de ferias luchas intrapartidarias, de conquistar el liderazgo de ambos partidos durante la década de los ochenta. Dada la tradición de un fuerte faccionalismo al interior del sistema de partidos y los arreglos institucionales que dificultan un control centralizado. Irónicamente, no fue el PUSC, el partido más conservador, el que supervisó la transición inicial en la década de los ochenta. Los Gobiernos del PLN, con Luis Alberto Monge (1982-1986) y Óscar Arias (1986-1990) impulsaron la reestructuración comenzando con una serie de medidas de

201. Véase Carlos Sojo. *La Utopía del Estado Mínimo*. Managua. CRIES, 1991. la tabla de la p. 34, para la cifra de \$1.3 mil millones de dólares; y véanse Sojo. *ibid.*, y *La Mano Invisible del Mercado*, para un análisis detallado de los programas de ayuda de los EE. UU., de los años ochenta e inicios de los noventa. Véase Karen Hansen-Kuhn. *Structural Adjustment in Central America: The Case of Costa Rica*. Washington D. C., The Development Gap, junio 1993, pp. 5-7, para un desglose de los préstamos del FMI, del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Interamericano que se realizaron en este período.

202. Dunkerley. *Power in the Isthmus*. *op. cit.*, p. 592.  
203. *Ibid.*, p. 636.  
204. *Ibid.*, p. 592. Sojo proporciona la cifra de \$32 millones de dólares, en *La Utopía del Estado Mínimo*. *op. cit.*, p. 19.  
205. Para un análisis sobre la militarización de Costa Rica y del "frente Sur" de los contras nicaragüenses, véanse, entre otras fuentes, Robinson y Norsworthy, *David and Goliath*, *op. cit.*; Martha Honey. *Hostile Acts: US Policy in Costa Rica in the 1980s*. Gainesville, 1994.

austeridad introducidas por Monge después de asumir el poder presidencial. Durante la administración de Monge, el PLN fue sacudido por las riñas internas, mientras que dos facciones se peleaban por obtener el control del aparato a través del cual se manejaban las políticas del partido y por ejercer su influencia al interior del Estado: los anteriores grupos dominantes de índole social-demócrata y sus adeptos entre los miembros de la burguesía aún atados al antiguo modelo, y las nuevas facciones en ascenso de orientación transnacional apoyadas por los nuevos grupos burgueses. Ambas facciones estaban de acuerdo con las medidas de austeridad a corto plazo promulgadas por Monge, pero el último grupo demandaba un modelo económico totalmente nuevo basado en la apertura del país a la economía global y en la introducción de un nuevo conjunto de actividades de acumulación, las exportaciones no tradicionales. La lucha clave entre estas dos facciones ocurrió entre 1982 y 1984. A finales de 1983, los tecnócratas neoliberales publicaron un documento del PLN abogando por un desmantelamiento sistemático de la ISI y por un nuevo modelo económico. Después, a inicios de 1984, en medio de agudas riñas internas, una reconstitución del gabinete cambió de forma radical la composición del Gobierno, colocando a los tecnócratas de la nueva derecha en posiciones importantes. Estos tecnócratas estaban liderados por el nuevo presidente del Banco Central, Eduardo Lizano, un directivo del FMI, del BM y del BID, que desempeñaría la función del "hombre clave" para la agenda transnacional, y por otros que se identificaban muy de cerca con la USAID y con los IFI. La aparición de este nuevo gabinete tecnócrata anunció el ascenso hacia la hegemonía de la nueva derecha al interior del PLN y del Gobierno<sup>206</sup>. El PUSC también se vio sumido en el faccional-

206. Sobre la reorganización del gabinete y sobre Lizano, véanse, entre otras fuentes, Lara, *Inside Costa Rica*, pp. 14-16; Wilson, *Costa Rica*, pp. 117-18; Honey, *Hostile Acts*, *op. cit.*, pp. 85-6. De manera más general, sobre el surgimiento de los nuevos grupos económicos vinculados al

como partidario en la década de los ochenta, y la fracción transnacional en esa década lo absorbió completamente, culminando así en los triunfos electorales del PUSC con Rafael Calderón (hijo del líder reformista de los años cuarenta) en 1990 y de Miguel Ángel Rodríguez en 1998, ambos figuras destacadas de la comunidad empresarial de la nueva derecha.

La reestructuración se sostuvo durante la década de los ochenta y luego se intensificó en los años noventa bajo los Gobiernos del PLN y del PUSC. En 1985, el Gobierno firmó el primer Préstamo de Ajuste Estructural con el BM, conocido como PAE I, el cual fue seguido en 1989 por PAE II, y en 1995 por PAE III, abarcando el ya conocido conjunto de medidas de austeridad y de reestructuración estipuladas en coordinación con los programas de la USAID y el FMI<sup>207</sup>. Entre 1980 y 1990, el Gobierno también firmó siete acuerdos con el FMI y Acuerdos de Políticas Económicas y de Recuperación con la USAID, *ampliamente*<sup>208</sup>. Pero la reestructuración en Costa Rica no fue un "shock", como sucedió en otros países. En lugar de ello, fue impulsada gradual pero implacablemente, de cara a los conflictos sociales que se intensificaban y a los enfrentamientos al interior de la élite<sup>209</sup>. Los principales instrumentos de ataque contra el

comercio, las finanzas y a otros servicios y exportaciones no tradicionales, y su penetración en ambos partidos; véase Bolaños y Sojo, *El Malestar con la Política*, *op. cit.*

207. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 33; Andrew Zúmbalísti, "Costa Rica", en Eva Paus (compiladora), *Struggle Against Dependence*, *op. cit.*, p. 37.

208. Sojo, *La Utopía del Estado Mínimo*, *op. cit.*, pp. 15-16.

209. El siguiente debate sobre la reestructuración neoliberal, la transición hacia un nuevo modelo económico, el papel de la AID y de los institutos financieros internacionales, y el surgimiento de un "Estado paralelo" se basa, entre otros excelentes estudios, en Carlos Sojo, *La Utopía del Estado Mínimo*, *op. cit.*; Carlos Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, Managua/San José, 1992; Carlos Sojo, *La Gobernabilidad en Centroamérica: La Sociedad después del Ajuste*, San José, 1995; Honey, *Hostile Acts*, *op. cit.*; Wilson, *Costa Rica*; Lara, *Inside Costa Rica*; Michael E. Conroy, Douglas L. Murray y Peter M. Rosset, *A Cautionary*



antiguo modelo incluían (1) la liberalización de los mercados de capital; (2) la privatización de las instituciones y de las empresas del sector público; (3) un programa de austeridad y el desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar social; (4) amplios incentivos para promover las exportaciones no tradicionales; y (5) la eliminación del apoyo gubernamental a los productores del mercado interno, especialmente al sector campesino. Pero el objetivo central subyacente a toda la estrategia era fortalecer al sector privado: expandir su capacidad de control económico, alcanzar la hegemonía al interior de la sociedad civil y maximizar su influencia sobre el diseño de políticas estatales.

Este objetivo se buscó a través de la creación de un vasto aparato institucional privado que se transformó en el instrumento para organizar la transición desde el interior del país, un instrumento al cual se le pudieran transferir las funciones de las agencias estatales durante ese proceso de transición. Fue en Costa Rica donde primero se originaron las nociones del "Estado paralelo": fomentado por las elites locales de orientación transnacional y por los IFI. En el patrón ya conocido que se podía apreciar a lo largo del istmo, juntas, la elite transnacional y la nueva derecha en auge establecieron numerosas asociaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales para promover y organizar transformaciones neoliberales desde el interior de la sociedad civil y del Estado. Y justo como ocurrió en El Salvador y en Honduras, los fondos estadounidenses pasaron por encima del Estado costarricense y se encaminaron directamente al sector privado con la tarea de reforzarlo, y promover

Tate: *Failed US Development Policy in Central America*. Boulder, 1996; Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy*, *op. cit.*; Mary A. Clark, "Non-Traditional Export Promotion in Costa Rica: Sustaining Export-Led Growth". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, núm. 2, 1995, pp. 181-223. Hansen-Kuhn, *Structural Adjustment in Central America*, *op. cit.*; Alicia Korten, *Ajuste Estructural en Costa Rica: Una Medicina Amarga*, San José, 1997.

y financiar nuevas actividades económicas. En Costa Rica el asilo al Estado no sería frontal, sino a través de una "guerra de desgaste", dada la fuerza del antiguo modelo y el arraigo de las instituciones ya establecidas del Estado, incluyendo a varias decenas de instituciones autónomas que administraban servicios sociales, finanzas y créditos, servicios domiciliarios y obras públicas, entre otras actividades; y la Corporación Costarricense de Desarrollo (Codesa), una poderosa compañía tenedora estatal, que era a la vez un banco de desarrollo<sup>210</sup>. La privatización de Codesa comenzó en 1984, cuando la USAID fundó y le dio financiamiento a una empresa tenedora privada, la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (Fintra) con una subvención de \$175 millones de dólares. La Fintra compró las compañías de Codesa, una por una, y las administró hasta que se pudiera encontrar inversionistas privados que las comprarán, un proceso que concluyó en 1997<sup>211</sup>.

Entre la mezcla de asociaciones políticas y empresariales del sector privado y de tanques de pensamiento que se establecieron a través del financiamiento de la USAID, la organización más importante fue la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Creada en 1983, la CINDE reunió a las diversas cámaras de la Agricultura, de la Industria, del Comercio y de los Exportadores; a las asociaciones de las compañías del comercio de exportaciones, a los fabricantes en el ámbito de la maquila, a los banqueros privados, a las sucursales de compañías transnacionales, y a firmas de contabilidad pública. Entre sus actividades estaba la promoción de exportaciones (para la cual la CINDE duplicó el área gubernamental del Centro para la Promoción de Exportaciones, CENPRO), la promoción de la inversión, el cabildeo en el Gobierno costarricense, las

210. Sobre estos institutos autónomos, véase Wilson, *Costa Rica*, capítulo cuatro, "The Creation and Consolidation of the Social Democratic Model".

211. Wilson, *Costa Rica*, p. 126; Honey, *Hostile Acts*, *op. cit.*, pp. 105-10.

campañas en los medios de comunicación, los estudios sobre políticas, y la organización de conferencias y seminarios, por lo que recibió subvenciones de la USAID, entre 1983 y 1994, que alcanzaron un total de \$70 millones de dólares<sup>212</sup>. Entre 1984 y 1989, el presupuesto de la CINDE, que en su totalidad procedía de la USAID, era siete veces más grande que el del CENPRO<sup>213</sup>. La USAID fundó la CINDE para implementar el Programa de Promoción de Exportaciones (PPE) y el Consejo Agropecuario Agroindustrial Privado (CAAP) para promover las exportaciones agrícolas no tradicionales, una tarea formalmente encargada al Ministerio del Agricultura. Entre 1986 y 1990, la USAID le proporcionó \$35 millones de dólares al CAAP. Solo en 1988, el presupuesto del CAAP era de \$10.3 millones de dólares, mientras que, en comparación, el presupuesto para todo el Ministerio de Agricultura para ese año fue únicamente de \$7.7 millones de dólares<sup>214</sup>. La USAID proporcionó otros \$118 millones de dólares para la creación de la Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (EARTH), la cual compitió con universidades públicas, así como también con el Centro para la Investigación y la Educación Agrícola, una escuela centroamericana que brinda apoyo técnico a la investigación y capacitación para el sector agropecuario tradicional<sup>215</sup>. Otro proyecto más de la USAID fue el financiamiento para la creación de la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (Acorde), una coordinadora que a la vez fomentó y financió organizaciones no gubernamentales en la sociedad civil.

Si este conjunto de organizaciones del sector privado constituyó una infraestructura para el desmantelamiento del antiguo

212. Clark, "Nontraditional Export Promotion in Costa Rica", *óp. cit.*, p. 194. Véase Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, *óp. cit.*, capítulo tres, pp. 41-84, para una discusión detallada sobre la CINDE.

213. Honey, *Hostile Acts*, *óp. cit.*, p. 120.

214. Conroy *et al.*, *A Cautionary Tale*, *óp. cit.*, p. 80.

215. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 150; Honey, *Hostile Acts*, *óp. cit.*, pp. 101-102.

modelo de acumulación y el desarrollo de uno nuevo, también sirvió como eje coordinador para el fomento de una fracción transnacional cohesiva entre los grupos dominantes. Cientos de representantes de la élite económica y política del país atravesaron estas asociaciones o participaron en sus programas, recibiendo en el proceso capacitación, socialización política y concentración a una posterior colocación al interior de la burocracia estatal o en cargos políticos<sup>216</sup>. Los principales líderes de ambos partidos políticos fueron contratados por una u otra de las instituciones paralelas y/o por la USAID como consultores para estas organizaciones. De esta forma, la red de instituciones paralelas alcanzó una alianza entre la nueva derecha y la USAID, y se transformó en el eje del proyecto transnacional en el país. Los directores de las asociaciones podían percibirse como un "quién es quién" de la fracción transnacional en Costa Rica, la cual incluía a Thelmo Vargas, Fernando Naranjo, Guido Fernández, Federico Vargas, Ernesto Rorhmoser, Eduardo Lizano, Juan Rafael Lizano, Jorge Manuel Dengo, Carlos Manuel Castillo y Richard Beck, todos los que fungían en diferentes ocasiones como ministros de gabinete o como los jefes de los institutos autónomos estatales<sup>217</sup>. Además, como lo documenta Sojo, esta nueva "clase política" —el estrato politizado de los grupos de transnacionalmente orientados— se entrelazó y llegó a representar políticamente los intereses de los nuevos grupos económicos que tenían sus bases en la banca, el comercio y otros servicios que florecieron a través de la apertura hacia la economía global y se integraron profundamente en redes corporativas

216. Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, *óp. cit.*, pp. 46-7. Una auditoría interna que realizó la AID de la CINDE puso de manifiesto, por ejemplo, que la organización era utilizada como "un centro temporal de descanso o un trampolín para los que aspiraban a convertirse en políticos". Citado en Conroy *et al.*, *A Cautionary Tale*, *óp. cit.*, p. 86.

217. Véase, entre otras fuentes, Sojo, *La Mano Visible*, *óp. cit.*, pp. 42-6, sobre los miembros fundadores de la CINDE y sus anteriores y posteriores puestos de trabajo en el Estado.

transnacionales<sup>218</sup>. Habiéndose incubado y fusionado a través de un aparato cuasi estatal, la fracción transnacional lanzó un prolongado asalto contra los defensores del antiguo modelo que todavía quedaban en el Estado y en los partidos políticos. Se las arregló para remover de sus puestos, como resultado de un choque político tras otro al interior de las diferentes administraciones de los años ochenta y los noventa, a aquellos que se resistían a aceptar el proyecto transnacional, y a colocar a representantes de sus propias filas en su lugar.

Las asociaciones del sector privado funcionaron con un nivel de éxito considerable para establecer el consenso de la elite alrededor del modelo transnacional. Este esfuerzo incluyó una reorganización de la organización corporativa del capital. Por ejemplo, los exportadores no tradicionales se retiraron de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), que tuvo mucho poder en el pasado y que reunía a productores medianos y grandes, a agroindustriales y a comerciantes, y que defendía los intereses de los exportadores tradicionales y a los productores de alimentos para el mercado interno. También se retiraron de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CIC), la cual representaba al sector industrial de la ISI que producía para el mercado nacional y el centroamericano. Los exportadores no tradicionales unieron fuerzas con los banqueros privados y otros grupos afines para formar, con ayuda de la USAID, la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco) y la Fundación de Exportaciones (Fundex)<sup>219</sup>. Aun así, a pesar de la fragmentación del sector privado en las asociaciones rivales de aquellos todavía atados al mercado nacional y/o que disfrutaban de la

218. Carlos Sojo, "En el Nombre del Padre: Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica", en Bolaños y Sojo, *El Malesier con la Política*, *op. cit.*

219. Clark, "Non-Traditional Export Promotion in Costa Rica", *op. cit.*, pp. 190-91; Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, *op. cit.*, p. 56; USAID/Costa Rica, *FY 1992-1996 Project Objectives Document/FY 1993-1994 Action Plan*. San José, febrero 1992, p. 65.

protección del Estado y aquellos que se habían integrado a los nuevos mercados globales liberalizados, la transición al nuevo modelo fue un hecho que tuvo menos que ver con la eliminación de estos primeros, y más bien buscó aplicar las presiones y los incentivos para animarlos a desplazarse hacia las actividades de exportación, incluyendo un uso prudente del crédito del sistema bancario recién creado<sup>220</sup>.

La desnacionalización del sistema bancario estatal y la creación de mercados financieros privados fueron actividades cruciales para la implementación de la agenda transnacional. El proceso se implementó por etapas, comenzando con la Ley de la Moneda, introducida por el presidente Monge como una condición que había estipulado la USAID para la entrega de los ESF y aprobada en agosto de 1984 por una coalición de legisladores del PLN y del PUSC y grupos del sector privado<sup>221</sup>. La ley desregulaba al sistema bancario, aprobando el establecimiento de instituciones financieras privadas. A este proceso le siguieron reformas en 1988 y 1995, y luego la venta de los cuatro bancos estatales, comenzando en 1997<sup>222</sup>. Ya para 1991, los bancos privados habían captado más del 50% de todos los créditos otorgados al mercado de inversiones del sector privado<sup>223</sup>. Los cambios legales permitían que los bancos privados se beneficiaran de las líneas internacionales de crédito de la USAID y de otros prestamistas y donantes. Sin bancos privados capaces de recibir fondos que venían del extranjero, la USAID habría tenido que depositar los créditos directamente en el sistema bancario estatal. Más de un 40% de los activos en posesión de los bancos

220. Conroy et al., *A Cautionary Tale*, *op. cit.*, p. 70; Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, *op. cit.*, pp. 33-5.

221. Conroy et al., *A Cautionary Tale*, *op. cit.*, p. 76.

222. Para estos detalles, véase Willson, *Costa Rica*, pp. 127-32.

223. Sojo, *La Mano visible del Mercado*, *op. cit.*, p. 30. En 1984, los bancos privados controlaban menos de un 12%. Para 1987, esta cifra se había incrementado a un 34.5% y luego a un 54.2%, en 1991.

privados en la década de los ochenta provenían de las líneas crediticias de la USAID, que entonces eran canalizados como préstamos subsidiados hacia la empresa privada, en particular a aquellos capitalistas involucrados en la exportación de productos no tradicionales<sup>224</sup>.

Como se observó también en el caso de Nicaragua, la banca privada se convirtió en un mecanismo clave para la reestructuración económica y para la formación transnacional de clase. Controlar el círculo financiero se volvió un medio para promover nuevos grupos de clase y su peso relativo en relación a otros grupos. Capitalizados por el programa de asistencia estadounidense, los bancos privados recién creados hicieron posible que se redistribuyeran los recursos financieros hacia la fracción transnacional de la clase capitalista local y las nuevas actividades financieras, comerciales y de producción en las que esta clase se involucraba. Por ejemplo, en 1985, después de la aprobación de la Ley de la Moneda, mil millones de colones costarricenses en nuevos fondos externos llegaron al Banco Central para la distribución nacional en forma de créditos. De esta cantidad, \$900 millones fueron a parar a los bancos privados y solo \$100 millones de colones al sistema bancario estatal. Los fondos del sistema bancario privado fueron utilizados para brindarle crédito a la producción no tradicional y a las operaciones de exportación de la agricultura y de la industria<sup>225</sup>. Por lo tanto, la desnacionalización del sistema bancario se convirtió en una reorientación del crédito que pasó de los pequeños y medianos campesinos agricultores y productores del mercado nacional hacia los nuevos grupos exportadores.

En conjunto con la banca privada, el Gobierno estableció un nuevo ministerio gubernamental, el Ministerio de Exportaciones.

224. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 149; Sojo, *La Mano Visible del Mercado*. *op. cit.*, pp. 12-13.

225. Conroy *et al.*, *A Cautionary Tale*, *op. cit.*, p. 78.

por indicación de la USAID y a través del financiamiento que esta otorgó, para promover las exportaciones no tradicionales. El Ministerio funcionaba como el punto de enlace al interior del Estado con la CINDE en el desarrollo y la implementación de políticas y leyes para promover las nuevas actividades económicas orientadas hacia la exportación; incluyendo la producción maquilera, las NTAE y el turismo. El Ministerio y los asesores de la CINDE y de la USAID trazaron e impulsaron una serie de proyectos de ley para la promoción de exportaciones en la década de los ochenta, incluyendo una legislación que autorizaba el establecimiento de zonas francas y de industrias maquileras, y numerosos programas de incentivos para los exportadores de productos no tradicionales y otros agentes económicos vinculados al sector externo<sup>226</sup>. El modelo del ELD despegó en la década de los ochenta. Docenas de firmas transnacionales aprovecharon para establecer operaciones de ensamblaje, especialmente de prendas de vestir, pero también de aparatos eléctricos, repuestos y prótesis. La exportación de prendas de vestir al mercado estadounidense incrementó de \$62 millones de dólares en 1985, a \$377 millones de dólares en 1993 (véase el siguiente capítulo). Las exportaciones no tradicionales, incluyendo la producción maquilera, la producción de flores y plantas ornamentales, las frutas y otras NTAE, y los mariscos, incrementaron de \$90 millones de dólares en 1983, a \$781 millones

226. Sobre el nuevo ministerio, véase, por ejemplo, Wilson, *Costa Rica*, pp. 122-3; Honey, *Hostile Acts*, *op. cit.*, pp. 120-23. Los amplios programas para promover las exportaciones no tradicionales y el nuevo modelo económico son temas que toman en cuenta, entre otras fuentes, a Robert Halliauer. *Export Promotion Policies in Costa Rica: The Works of CENPRO and Development Problems of the Agro-industrial Sector*, Technical Papers Series, núm. 51, Austin, Institute of Latin American Studies/University of Texas, 1985; Sojo, *La Utopía del Estado Mínimo*, *op. cit.*; Sojo, *La Mano Visible del Mercado*. *op. cit.*; Sojo, *La Gobernabilidad en Costa Rica*, *op. cit.*; Zimbalist, "Costa Rica": *op. cit.*; y Conroy *et al.*, *A Cautionary Tale*, *op. cit.*

de dólares en 1992<sup>227</sup>. El número de turistas que llegaban al país casi se duplicó a más de 600,000 entre 1983 y 1992, a medida que las corporaciones transnacionales arribaban al país para construir hoteles de lujo y "megaproyectos"<sup>228</sup>.

### *El Estado, la clase y los procesos transnacionales*

El caso costarricense permite realizar un vistazo crítico hacia la relación entre el Estado y el capital, en cuanto a la evolución de esta relación bajo la influencia de la globalización en Centroamérica y en otras partes del mundo. Lo que es más interesante con relación a Costa Rica es la claridad con la que podemos observar el rol de las prácticas del Estado transnacional en (1) promover a los circuitos de acumulación global por encima de los circuitos de acumulación nacional, a través de la transformación de los aparatos nacionales de producción; (2) reforzar a los agentes locales de estos circuitos globales y simultáneamente suprimir a los agentes vinculados a los circuitos locales. Al retomar el caso mencionado anteriormente sobre los incentivos estatales y los subsidios para el sector privado, puede decirse que estos programas promovieron nuevas actividades económicas, pero que también empeoraron el déficit fiscal. En 1991, un solo plan de incentivos, el programa del Certificado de Abono Tributario (CAT), representaba un 62% total del déficit fiscal<sup>229</sup>. Aun así, el déficit fiscal constituyó el pretexto principal para recortes presupuestarios y para un desplazamiento en los recursos del sector interno hacia el sector externo. Esto parece, a primera vista, un razonamiento circular: el déficit debe reducirse

= el ingreso debe incrementarse a través de las exportaciones = el gasto estatal para promover las exportaciones debe incrementarse = estos gastos estatales incrementan el déficit = el déficit debe reducirse. Sin embargo, no existen contradicciones cuando nos alejamos un poco de la perspectiva cortoplacista del ajuste y nos enfocamos en el "gran panorama" de la globalización.

La persistencia del déficit fiscal en los años ochenta y los noventa era un elemento catalizador para la agenda transnacional. Sostuvo las presiones para los recortes del gasto estatal en bienestar social y de los programas de apoyo para los productores del mercado nacional. La renegociación de la deuda y nuevos préstamos de los IFI estaban vinculados a drásticas reducciones del gasto estatal en estas áreas y en el despido de miles de empleados del sector público. Los servicios sociales públicos se privatizaron y se comercializaron. Pero los créditos estatales para los productores del mercado nacional, especialmente aquellos dirigidos a los pequeños productores que producen alimentos para el consumo nacional, se volvieron el blanco principal de los recortes presupuestarios. En la década de los ochenta, la administración del PLN lanzó el programa de la "Nueva Agricultura" para reorganizar la producción agrícola. El Programa promovía la diversificación de las agroexportaciones a través de la extensión de las NTAE (véase el siguiente capítulo) y la eliminación del apoyo para el sector de producción de alimentos para el mercado nacional, el cual estaba sobre todo en manos de los productores campesinos. Al Consejo de Producción Nacional, una empresa estatal de comercialización de los granos básicos que brindaba apoyo a los precios para la producción de granos básicos, se le retiraron los fondos como condición explícita de la USAID<sup>230</sup>. El cese de créditos para los agricultores campesinos a lo largo de Centroamérica facilitó el despliegue de la agricultura capitalista y una integración más completa por

227. Clark, "Non-Traditional Export Promotion in Costa Rica", *op. cit.*, p.

183. Esta cifra excluye al turismo —que técnicamente no es una "exportación"—, al cual yo considero en este estudio como una de las actividades económicas globalizadas más importantes del nuevo modelo transnacional.

228. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 47.

229. Sojo, *La Mano Visible del Mercado*, *op. cit.*, p. 62.

230. Conroy et al., *A Cautionary Tale*, *op. cit.*, p. 72.

parte del sector agrícola en la economía global, especialmente a través de la conversión de las cosechas alimenticias a cosechas relativas a las NTAE. El resultado fue una proletarianización acelerada del campesinado; la concentración de la tierra, del crédito y de otros recursos en manos de los nuevos exportadores, que eran generalmente grandes terratenientes y/o firmas de empresas agrícolas; un incremento en el nivel de control corporativo transnacional de la agricultura costarricense y de la agroindustria; en medio de conflictos rurales que se intensificaban<sup>231</sup>. "La política relacionada con atraer las inversiones y la promoción de nuevas exportaciones se ha apoyado sobre todo en los amplios subsidios fiscales", apunta Sojo. Pero "es el Estado; no el mercado; el que ha reforzado la tasa de ganancias lo suficiente como para volver las nuevas exportaciones dirigidas hacia el mercado global una opción atractiva para los productores y los inversionistas... Esto explica por qué las organizaciones financieras multilaterales y la USAID han sido 'flexibles' respecto a los persistentes desequilibrios fiscales; y nos ayuda a entender por qué, cuando proponen medidas para controlar el gasto público, el blanco es una reducción del empleo público y del salario público así como de los presupuestos para los programas sociales"<sup>232</sup>.

La USAID y los IFI ejercieron una extraordinaria presión en el Estado costarricense mediante la condicionalidad, un punto destacado por muchos estudiosos del tema. La coordinación de la condicionalidad entre los IFI era de hecho sistemática, y las represalias que se tomaban por alguna inconformidad eran inmediatas. El Gobierno costarricense firmó cada año un Acuerdo de Política Económica y de Recuperación con la USAID, durante los años ochenta e inicios de los noventa; en esos acuerdos se estipulaba una serie de convenios que detallaban las reformas

231. Véase, entre otras fuentes, Hallauer, *Export Promotion Policies in Costa Rica*. *Op. cit.* p. 10.

232. Sojo, *La Mano visible del Mercado*. *Op. cit.* p. 89.

gubernamentales de las políticas, los cambios institucionales y las metas macroeconómicas como condiciones para el desembolso de fondos. En estos Acuerdos, la USAID imponía un total de 357 convenios estipulando reformas específicas sobre las políticas<sup>233</sup>. A pesar de esta tremenda presión externa, la explotación típica que plantean los comentaristas, en el sentido de que la agenda transnacional ha sido impuesta de forma unilateral en Centroamérica desde el exterior, no es una explicación satisfactoria, pues deja de lado las dinámicas de la formación transnacional de clase que intervienen al interior de la estructura social de Centroamérica. Las fuerzas sociales al interior de Centroamérica fueron las protagonistas de estos sucesos por derecho propio. Ciertos sectores dentro de los grupos dominantes llegaron a identificar sus propios intereses y su desarrollo con una reinserción en el sistema capitalista mundial, a través de un nuevo modelo de acumulación que pudiera integrar a la región de forma más completa a la economía global. Las instituciones de un Estado transnacional emergente se aliaron con estos sectores en una convergencia de intereses marcada por el vaivén de los conflictos y de la cooperación. Como se discutí en el caso de estudio sobre Guatemala, estos sectores con frecuencia se dedicaban a satisfacer sus intereses más "provincianos"; aun cuando ellos en general se identificaran con la agenda transnacional.

Los grupos locales, como era claro en el caso de Costa Rica, también debían mantener la legitimidad del Estado y su propia hegemonía. Esto requería de una cierta capacidad de respuesta hacia los sectores subordinados, incluyendo componentes, concesiones y acomodamientos, presiones que la elite transnacional no experimentaba. Además, en Costa Rica el bloque

233. Para una discusión detallada e información sobre estos Acuerdos, véase Sojo, *La Utopía del Estado Mínimo*, *op. cit.* Conroy *et al.*, *A Cautionary Tale*, *op. cit.*, resumen estos convenios en una tabla en la p. 71.

nacional liderado por capitalistas, hacendados y elites estatales arraigados en el mercado nacional era muy fuerte y montó una feroz resistencia en contra de la transnacionalización, con el apoyo de los sindicatos, empleados del Estado y productores campesinos. Las clases populares nunca adoptaron un papel pasivo y las concesiones que se les otorgaban no eran un "regalo" de las clases dominantes. En lugar de ello, de acuerdo con Sergio Soto, la particular "cultura de lucha social" que surgió suponía "un conjunto de mecanismos formales e informales para mediar las relaciones de clase e institucionalizar la lucha de clases"<sup>234</sup>.

Sin embargo, estas observaciones no niegan la base interna de la agenda transnacional, como se ha visto claramente en el caso de Costa Rica. A finales de la década de los setenta, con la crisis de la ISI y el fracaso del esquema proteccionista del MCCA, los grupos al interior de la comunidad empresarial y los representantes tanto del PLN como del PUSC habían estado buscando un cambio hacia un nuevo modelo económico que pudiera brindar nuevas oportunidades para inversiones rentables y para el desarrollo de clase. Tras este esfuerzo se volcaron hacia los IFI en búsqueda de apoyo. Y los IFI de hecho aplicaron una condicionalidad muy rigurosa que ayudó a doblegar al Estado costarricense. Pero la condicionalidad también les proporcionó a los grupos locales transnacionales un dispositivo para legitimar el programa neoliberal. Los funcionarios transnacionales aportaron el marco global para la reestructuración nacional, una orientación muy concreta, recursos materiales y apoyo político. Wilson apunta que los grupos del sector privado representados en ambos países buscaron la desnacionalización del sistema bancario a inicios de los años ochenta —una exigencia clave de la USAID— porque estaban interesados en participar en un mercado bancario desregulado y en desarrollar canales privados

234. Sergio Rubén Soto, *Ajuste Estructural en Centroamérica*. San José, 1988, pp. 38-40.

que pudieran captar y transferir recursos financieros hacia nuevas actividades de acumulación. Wilson indica que

un tecnócrata neoliberal de alto rango del PLN de forma franca recordó que "algunas personas en la administración, incluyéndome a mí, trataron de utilizar a las multilaterales para pelear al interior del PLN, trataron de utilizar a la USAID, al BM. A veces tratábamos de venderles algunas ideas de manera que estas no se presentasen como mis ideas, o como ideas de fulano o Zutano, sino que parecieran como que el BM o la USAID estaban impulsando tal idea. Algunas veces pudimos escabullirnos por la puerta trasera para hacer que nuestras ideas (neoliberales) fueran aceptadas"<sup>235</sup>.

De hecho, el presidente del Banco Central, Eduardo Lizano, y otros miembros destacados de ambos partidos abordaron al entonces embajador de Estados Unidos, Curtin Winsor, para proponerle que la USAID condicionara su ayuda a una liberalización del sistema bancario y a una privatización de las propiedades de Codesa<sup>236</sup>.

En Costa Rica, las elites de orientación transnacional también fueron protagonistas clave en la transformación del Estado costarricense de un Estado desarrollista a un Estado neoliberal. La Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, integrada por burócratas estatales, intelectuales y empresarios extraídos del PLN y del PUSC, declararon en 1990: "La reestructuración de los mercados privados trajo consigo la necesidad de modificar la naturaleza y la dinámica del Estado en una situación coyuntural de crisis fiscal... la idea era desarrollar un Estado que pudiera acumular una cierta cantidad de apoyo para la empresa privada de manera que esta última pudiera desarrollar su habilidad para competir exitosamente en el exterior"<sup>237</sup>.

235. Wilson, *Costa Rica*, p. 128.

236. Honey, *Hostile Acts*. *óp. cit.*, p. 79.

237. Como lo cita Sojo, *La Utopía del Estado Mínimo*, *óp. cit.*, p. 82.



Debe recordarse, por lo tanto, que la privatización, la liberalización, la desregulación y los otros cambios asociados con la transnacionalización del Estado no significaron en Costa Rica —o en cualquier otra parte en la sociedad global— que el Estado quedaba desmantelado. La transnacionalización del Estado supone una *reorientación de los servicios estatales hacia el capital privado*, y al interior del capital privado, una *reorientación de los servicios de las fracciones nacionales a las transnacionales*. Sojo indica en sus trabajos complementarios sobre la reestructuración del Estado y la sociedad costarricense en los primeros años de las décadas de los ochenta y los noventa, “La utopía del Estado mínimo” y “La mano visible del mercado”, que el gasto estatal *no* se redujo de manera considerable en la década de los ochenta. En vez de ello, hubo una “transformación funcional del Estado costarricense”, en la cual los recursos se reorientaron pasando de las actividades de servicio social y del sector público hacia el apoyo para la acumulación del capital privado. El gasto estatal dirigido a los servicios sociales y a las empresas públicas experimentó una reducción en relación al PIB, mientras que los subsidios estatales dirigidos al capital privado, y particularmente los dirigidos a los nuevos grupos capitalistas involucrados en la producción de exportaciones, experimentaron un incremento sin un cambio neto significativo en el gasto estatal como porcentaje del PIB<sup>238</sup>.

En Costa Rica, como lo muestra Sojo, el Estado representaba ya los intereses capitalistas antes que los sectores capitalistas lo hicieran, quienes reaccionaron ante las oportunidades que abrió la globalización y que se les presentaron a través del Estado costarricense y transnacional. Los capitalistas costarricenses con frecuencia se desempeñaban “más como ejecutores que como diseñadores o planificadores” de la nueva estrategia de acumulación. “La promoción del mercado es una política pública

238. *Ibid.*, p. 69.

transnacional. La innegable identidad tras los mecanismos del ‘libre mercado’ a inicios del siglo XXI se vuelve clara: la mano visible del mercado es el Estado”<sup>239</sup>. Al análisis de Sojo le debemos añadir que el Estado nacional neoliberal en la era de la globalización se vuelve un componente local del Estado transnacional, como se discute en el primer capítulo. Este Estado transnacional promueve las condiciones necesarias para la acumulación de capital. Brinda este servicio, sin embargo, no para cualquier tipo de capital, sino para el capital transnacional. De esta forma, representa los intereses de los agentes involucrados en los circuitos globales de acumulación, con frecuencia en contra de los intereses de esas fracciones capitalistas y otros agentes económicos basados en los circuitos nacionales de acumulación.

En su notable estudio sobre Centroamérica, titulado *Power in the Isthmus*, James Dunkerley observa respecto a los administradores estatales costarricenses del período posterior a la Segunda Guerra Mundial que ellos “nunca buscaron el desarrollo de un capitalismo estatal tanto como buscaron un circuito capitalista nacional en el cual el capital extranjero pudiera ser plenamente representado y apoyado ahí donde pudiera operar de forma más eficiente”<sup>240</sup>. Pero el inverso de la observación de Dunkerley parece ser más certero a la luz de la globalización de Centroamérica: los administradores estatales transnacionales buscan crear circuitos capitalistas globales de acumulación en los cuales el capital “nacional” pueda ser representado plenamente. También es claro que las prácticas del Estado transnacional en Centroamérica fueron perfectamente consistentes con patrones más generales a nivel mundial en el marco del capitalismo global: los Estados locales son captados por las fracciones transnacionales que utilizan al Estado para integrar a sus países a la economía global, al generar las condiciones —incluyendo

239. Sojo, *La Mano visible del Mercado*, *op. cit.*, p. 2.

240. Dunkerley, *Power in the Isthmus*, *op. cit.*, p. 592.

las condiciones programáticas e ideológicas— y brindar los servicios necesarios para el desarrollo de procesos globalizados de producción.

Pero este proceso genera nuevas contradicciones sociales. A medida que el Estado de Costa Rica perdía su capacidad de captar y redistribuir los excedentes durante los años ochenta y los noventa, los efectos polarizantes del mercado global se desencadenaban a nivel interno. Entre 1980 y 1990, los salarios reales se redujeron en un 17%<sup>241</sup>. La inversión pública se redujo en términos reales en casi un 40% entre 1982 y 1996<sup>242</sup>. Entre 1981 y 1990, el gasto estatal per cápita en el ámbito de la educación se redujo en un 21%<sup>243</sup>. Todavía más alarmante que todo eso, el presupuesto nacional para la salud disminuyó de un alto 11.4% del PIB en 1979, a un 5.7% en 1989, mientras que los gastos reales en salud per cápita disminuyeron en un 56%. Las clínicas de salud se cerraron, se recortaron los gastos de los centros de distribución de alimentos y de los programas de salud comunitaria, y se redujo el presupuesto para la instalación de servicios de salubridad, para alcantarillado y para la conexión de agua potable. Como resultado, durante la década de los ochenta, el número de niños atendidos por desnutrición se duplicó y reaparecieron muchas enfermedades infecciosas<sup>244</sup>. La privatización de los servicios sociales indujo una bifurcación de los servicios en un suministro de alta calidad para los más acomodados y un deterioro de los servicios para la mayoría.

Sin embargo, durante los años ochenta y los noventa, el Gobierno pudo negociar un ajuste mientras protegía, de forma relativa a como se hacía en otros países, la salud, los sistemas educativos y otros servicios sociales. El resultado ha sido una

241. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 58.

242. Wilson, *Costa Rica*, p. 138.

243. Lara, *Inside Costa Rica*, p. 63.

244. Honey, *Hostile Acts*, *op. cit.*, pp. 136-7.

deterioración más gradual de los niveles populares de vida, pero una deterioración al fin y al cabo. A inicios del siglo XXI, Costa Rica mostraba algunas de las tendencias generales de la región: la polarización, la inseguridad, un despliegue de la corrupción, las olas de crímenes y el incremento de la represión gubernamental. El campo fue afectado por un agudo incremento del número de gente despojada de tierras y de disturbios, a medida que la economía de los pequeños propietarios se disolvió por la expansión de la agricultura capitalista y la introducción de los nuevos cultivos de agroexportación (véase el siguiente capítulo). En el marco de la globalización, las ciudades han presenciado ya conocida tendencia de una rápida expansión de las filas de los pobres urbanos y de los marginados laborando bajo las condiciones de la informatización y la casualización.

El sistema hegemónico fue lo suficientemente fuerte en Costa Rica para que el país enfrentara la crisis de los años ochenta. Todo el espectro político se consolidó en torno al bloque “bipartidista” neoliberal que alcanzó un cierto grado de hegemonía a pesar del creciente nivel de polarización y del conflicto social. Con la convergencia en torno al programa transnacional en la década de los noventa, la transformación del PLN de un partido social-demócrata a un partido neoliberal (aunque el discurso que tendía a legitimar al partido continuó basándose en la democracia social), y con un consenso más sólido de la clase dominante que en los otros países, los dos partidos dominantes se volvieron elementos indistinguibles durante los años noventa. Estropeada a través de la represión política después de la “revolución” de 1948, la izquierda nunca llegó a ser una fuerza política significativa en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y, tras un incremento de su nivel de influencia después de la crisis económica de inicios de los años ochenta, esta casi desaparece del mapa político en la década siguiente. El sistema poliárquico se mantuvo intacto mientras los grupos dominantes reestructuraban la economía, desmantelaban los

servicios sociales y el bienestar social, y gobernaban en medio de un agudo incremento de la desigualdad. Aunque la protesta popular se convirtió en parte integral de la vida política del país, Costa Rica no experimentó la existencia de un movimiento revolucionario o de una descomposición del orden social durante su transición. No hubo ningún tipo de discontinuidad institucional, aunque la Costa Rica de principios del siglo XXI era un país radicalmente diferente a la Costa Rica de los años setenta.

### III. El nuevo modelo transnacional en Centroamérica I: La incorporación a la economía global

El discurso internacional sobre el desarrollo ha calificado como "modernización" el cambio que se ha dado tanto en la economía como en la sociedad centroamericana bajo la influencia de la globalización. Las teorías sobre la modernización de las décadas de los cincuenta y los sesenta popularizaron la noción de "modernización" para describir el proceso concebido como la réplica de la experiencia occidental del desarrollo. El desarrollo implicaba la expansión y la consolidación de la economía y de la sociedad capitalista en las regiones subdesarrolladas (la presuposición más simplista era que el capitalismo generaría desarrollo). El desarrollo llegaría a través de la acción de dos agentes modernizadores: los países capitalistas desarrollados, que facilitarían el proceso a través de asistencia, formulación (imposición) de políticas e inversión; y las elites locales ilustradas, que organizarían el proceso de modernización desde el interior de cada país. La teoría de la dependencia, la del sistema mundial, y otras teorías críticas sobre el subdesarrollo, durante las décadas de los sesenta y los setenta, pusieron al descubierto el sesgo de la teoría de la modernización en favor de los países acaudalados y de las