

ESTRATEGIA DE ASISTENCIA ECONOMICA PARA CENTROAMERICA 1991 a 2000

"Ahora nos toca a nosotros esforzarnos por una Centroamérica desarrollada, capaz por sí sola de hacerle frente a las necesidades básicas de sus ciudadanos. Vislumbramos la integración como una forma de lograr este desarrollo y aspiramos ver a Centroamérica vinculada al mundo por medio de una interdependencia basada en la productividad y el respeto mutuo. . ."

Declaración de Antigua - Junio de 1990



Enero de 1991

Agencia para el Desarrollo Internacional

Washington, D.C.

ESTRATEGIA DE ASISTENCIA ECONOMICA PARA CENTROAMERICA 1991 a 2000

Los dramáticos cambios políticos y económicos que han ocurrido en Centroamérica y en el mundo exigen de los Estados Unidos para el decenio de los 90, una nueva política de asistencia económica para la región. Por primera vez en la historia, todos los países centroamericanos tienen gobiernos elegidos democráticamente. Los presidentes de la región han renovado su dedicación a la paz y a la interdependencia mutua. Está ocurriendo también en la región una transformación económica que pudiera ser tan profunda como la transición política que tuvo lugar en los años 80. En el próximo decenio se presenta la oportunidad sin precedentes de lograr la estabilidad política, la prosperidad económica y la justicia social que por tanto tiempo han eludido a los pueblos de Centroamérica.

Con la Iniciativa para las Américas (EAI), los Estados Unidos han ampliado el campo de acción de su cooperación con Centroamérica y hecho un llamado para un extenso respaldo multilateral a la región por medio de una Asociación para la Democracia y el Desarrollo (ADD). Al mismo tiempo, los niveles de asistencia exterior para Centroamérica están descendiendo de los cifras históricas que se suministraron durante los conflictos y crisis económicas del decenio pasado. El reto de los años 90 consiste en sostener las tendencias positivas, si bien todavía frágiles, hacia la libertad política y económica, utilizando menos recursos de forma que tengan mayor impacto.

La nueva estrategia para asistencia económica de los Estados Unidos hacia Centroamérica en los años 90 apoyará los amplios objetivos esbozados por los Presidentes Centroamericanos en la Declaración de Antigua adoptada en junio de 1990, al igual que los compromisos adquiridos por ellos en diciembre de 1991 por medio de la Declaración de Puntarenas, que incluyen:

- el fomento de sociedades estables y democráticas;
- el logro de un crecimiento económico sostenido y de amplia participación ; y
- la consecución de una cooperación regional efectiva.

La Agencia para el Desarrollo Internacional tratará de alcanzar estos objetivos por medio de sus propios programas bilaterales y regionales y de colaboración intensificada con otras agencias del Gobierno de los EE.UU., de instituciones multilaterales de desarrollo y de otros donantes bilaterales. A medida que mejore el ambiente macroeconómico, la estrategia de AID hará hincapié en la mayor concentración de recursos hacia la solución de problemas sectoriales específicos.

Para realzar la democracia, A.I.D. aumentará su respaldo a las instituciones democráticas, especialmente en lo que respecta a la ampliación y participación más intensa en los procesos democráticos. Es necesario fortalecer a los gobiernos locales para que puedan cumplir mejor con sus obligaciones de prestar servicios y ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno. Para consolidar los logros democráticos, los sistemas judiciales, legislativos y electorales tienen que ser independientes, profesionales y efectivos. Las finanzas públicas tienen que ser manejadas con la competencia e integridad que las hagan merecedoras de la confianza pública. Para lograr una participación ciudadana más firme, es necesario promover los valores democráticos.

Con el fin de estimular el crecimiento económico, A.I.D. ayudará a los centroamericanos a eliminar los obstáculos a la inversión privada, al comercio y a la generación de empleos. A.I.D. fomentará la adopción de políticas, incentivos, marcos reguladores y normas administrativas que protejan la base de recursos naturales y que al mismo tiempo faciliten una participación más amplia de los menos afortunados en la economía. A.I.D., igualmente, ayudará a los gobiernos y al sector privado a mejorar la efectividad, productividad, financiamiento y control local de los servicios sociales básicos.

Para fomentar la integración regional, A.I.D. le dará mayor realce a la ejecución de iniciativas que los centroamericanos perciban como de índole regional. A.I.D. fomentará reformas de políticas, legales y de otro índole que liberalicen aún más el comercio dentro de Centroamérica. Asimismo, A.I.D. dará su respaldo a los organismos regionales claves y al mismo tiempo ayudará a que logren mayor autosuficiencia y reduzcan su dependencia de los recursos de A.I.D.

Entre ahora y el año 2000, la estrategia se concentrará en los siguientes objetivos:

- las elecciones nacionales y locales libres y abiertas serán la norma; se fortalecerá la autoridad administrativa y financiera de los gobiernos municipales; las asambleas legislativas funcionarán con mayor efectividad y cooperarán más entre ellas por medio de un Parlamento Centroamericano; los organismos judiciales aumentarán el respeto al cumplimiento de las leyes y a los derechos humanos; se reducirá el papel de los militares en el proceso político; aumentará la participación cívica en el proceso democrático; la prensa y otros medios de comunicación serán más libres y responsables;
- el producto interno bruto per cápita aumentará 2.5% a 3.0% al año; la inversión privada como porcentaje del PIB aumentará considerablemente; las exportaciones no tradicionales mantendrán su vigorosa tasa de crecimiento; el comercio intraregional sin trabas y el flujo de capitales serán la norma; la inversión pública aumentará significativamente, y se concentrará en la infraestructura básica que promueva el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos y la conservación de la base de recursos naturales.
- la mortalidad infantil, la malnutrición en los niños menores de cinco años y la tasa de crecimiento de población continuarán disminuyendo significativamente; se incrementará el alcance de las campañas de vacunación y la cantidad de niños matriculados en la escuela primaria;
- habrá una disminución significativa en el grado de deforestación anual.

La administración se verá afectada por la nueva estrategia; el incremento en las necesidades de personal para programas que se relacionen con la democracia y el medio ambiente contrarrestará las reducciones en otros lugares. A.i.D tendrá que coordinar sus programas más de cerca con otras agencias del Gobierno de los EE.UU. Se necesitará reducir a un mínimo las asignaciones presupuestarias por parte del Congreso para fines especiales y cuentas específicas que no reflejen los requisitos de esta nueva estrategia.

Los recursos que EE.UU. destina a la ayuda exterior deberían disminuir durante los años 90, dado que se espera que el aumento en el comercio e inversiones en Centroamérica genere más divisas a razón de la exportación de productos no tradicionales. La ayuda de otros donantes y la repatriación de capitales centroamericanos será de igual importancia. Siempre y cuando no se retire precipitadamente la asistencia exterior a la región antes de que ésta pueda con sus propios recursos lograr un vigoroso crecimiento sostenido y de amplia participación, los objetivos para la región se pueden lograr con una disminución ordenada de la asistencia de AID.

INDICE

I.	Introducción: Una Nueva Centroamérica y un Nuevo Desafío.....	6
II.	Estrategias y Objetivos de A.I.D. para los Años 90.....	12
III.	Objetivo Estratégico Número Uno: Fomento de Sociedades Democráticas Estables.....	20
IV.	Objetivo Estratégico Número Dos: Logro de un Crecimiento Económico Sostenido y de Amplia Participación.....	29
V.	Objetivo Estratégico Número Tres: Logro de una Cooperación Regional Real.....	44
VI.	Administración y Recursos.....	50

I. INTRODUCCION: UNA NUEVA CENTROAMERICA Y UN NUEVO DESAFIO

A. NUEVO AMBIENTE POLITICO Y ECONOMICO

Gobiernos Elegidos Democráticamente

Por primera vez en la historia, todos los países del istmo centroamericano, desde Guatemala hasta Panamá¹, están encabezados por gobiernos elegidos democráticamente y comprometidos con políticas económicas de libre empresa. La realineación de las relaciones Este-Oeste y el descrédito de políticas económicas basadas en el estatismo y en la substitución de importaciones, le brindan a una nueva generación de dirigentes la singular oportunidad de consolidar la democracia y fijar el rumbo para un crecimiento dinámico y equitativo.

El Progreso hacia la Paz

Los centroamericanos sienten justificado orgullo por el progreso hacia la paz logrado por medio de los Acuerdos de Esquipulas. La transferencia de poder en Nicaragua, las negociaciones de paz en El Salvador, y el final de un gobierno despótico en Panamá, proporcionan las bases para una integración regional renovada y un mejor ambiente en el cual los pueblos de Centroamérica puedan construir un futuro más seguro y prometedor.

Un Compromiso Renovado con la Interdependencia Mutua

Los dirigentes centroamericanos, edificando sobre el éxito logrado en el proceso de paz de Esquipulas iniciado en 1987, han renovado sus esfuerzos por reconstruir sus economías e integrar a Centroamérica a la economía mundial. En la Declaración de Antigua (Junio de 1990), reafirmada con la Declaración de Puntareanas (Diciembre de 1990), estos dirigentes han comprometido a sus países a una interdependencia

¹A.I.D. se ocupa de Belice primordialmente en el contexto de la región del Caribe. Participará formalmente en la Estrategia para Centroamérica a medida que surjan oportunidades, por ejemplo, su papel de observador en la Alianza para la Democracia y el Desarrollo.

basada en el apoyo mutuo y patentizado sus propios ideales sobre la integración centroamericana.

B. UN IDEAL COMPARTIDO

Paz, Democracia y Desarrollo

Hoy día, los dirigentes de EE.UU. y de Centroamérica comparten la convicción común, tan elocuentemente expresada en el informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (o Comisión Sanford) de que "la paz duradera, la democracia genuina y el desarrollo equitativo son inseparables. Estos tres objetivos se refuerzan mutuamente. Ninguno basta por sí solo; todos son imprescindibles". Ese informe, preparado por un grupo diverso de centroamericanos y ciudadanos de otros países de América y de otras partes del mundo, representa el diálogo creciente entre los centroamericanos y aquellos que, fuera de la región, comparten el interés en su futuro.

Apoyo al Ideal

El presidente Bush, al presentar su Iniciativa para las Américas (EAI), subrayó la importancia del apoyo de los EE.UU. a las gestiones centroamericanas por consolidar la democracia, fomentar el comercio y la inversión, y promover el crecimiento económico sostenido y de una amplia participación. "El futuro de Latinoamérica", dijo el Presidente, "depende de los gobiernos y mercados libres". Los Estados Unidos apoyan el deseo manifiesto de los centroamericanos de una interdependencia política y económica mayor, porque creemos que esto impedirá la inestabilidad y acelerará el progreso económico, político y social.

La EAI está diseñada para alentar la transición hacia la democracia y el libre mercado por toda América Latina, concentrando la atención en el comercio, la inversión y reducción de la deuda. Una iniciativa afín, la Asociación para la Democracia y el Desarrollo en Centroamérica (ADD), promoverá el respaldo de la comunidad internacional a la democratización y al desarrollo regional. La ADD será un foro que promueva el apoyo internacional a políticas económicas bilaterales y a gestiones en pro de la integración, la consolidación de las instituciones democráticas y el enfoque coordinado hacia la asistencia bilateral y multilateral a la región.

La mayor inversión privada en áreas productivas es la llave para éxito el de la EAI. La inversión extranjera es importante—y cantidades importantes ya están fluyendo. Algo del capital que se fugó de la región a principios de los años 80 ha empezado a regresar, y las buenas políticas redundarán en más repatriaciones. Se necesitan aún más reformas fiscales para aumentar el nivel de los ahorros internos que son de importancia primordial para mayores inversiones en la región.

Por medio de sus Misiones, la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) puede aportar al logro de los objetivos de la EAI. El apoyo que A.I.D. le brinde a las reformas institucionales y de políticas en el campo comercial y de inversiones, al igual que a reformas sobre políticas macroeconómicas, sentará las bases para un crecimiento sostenido de inversiones. Además, el fomento de mayores vínculos entre la comunidad de negocios de EE.UU. y los empresarios centroamericanos acelerará el proceso de inversión y comercio. A.I.D. puede seguir ayudando a los países centroamericanos a hacerle frente al problema de la deuda y aprovechar las oportunidades que ofrece la EAI para la reducción de ésta. La consolidación de las democracias, la búsqueda de soluciones a los problemas sociales de los menos favorecidos y un mejor manejo del medio ambiente, obligarán a los países centroamericanos a incrementar la movilización de recursos internos y externos, y sacarles mejor provecho.

C. CENTROAMERICA: RECUPERACION DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 80

Encauzamiento de la Crisis: Principios del Decenio

Al iniciarse el decenio de los 80, los países centroamericanos afrontaban una profunda crisis económica y social. Los gobiernos de Guatemala y El Salvador estaban virtualmente sitiados por insurgentes izquierdistas y por la extrema derecha; los sandinistas se consolidaban en Nicaragua y amenazaban a El Salvador; Panamá sufría cada vez más bajo las garras del General Noriega; frente a una economía vacilante, Honduras se preparaba a darle fin a un largo período de gobiernos militares. A principios del decenio, sólo Costa Rica contaba con un gobierno elegido democráticamente.

Las economías de los países de la región se tambaleaban bajo el impacto de la crisis energética y la subsiguiente recesión. Se estima que la fuga de capitales entre 1980 y 1982 ascendió a por lo menos \$1,500 millones; la deuda pública y privada se disparó a más de \$10 mil

millones; y la inversión privada, tanto nacional como internacional, se desplomó. Un descenso agudo en los ingresos (12% en toda la región y hasta 20% en El Salvador) agravó la crisis política. Aun en la estable Costa Rica, los ingresos declinaron fuertemente y la inflación y el desempleo aumentaron. En todas partes, los gobiernos estaban perdiendo su capacidad para hacerle frente al reto económico y a poder prestar servicios sociales básicos.

Adopción de una Orientación Económica con Miras hacia el Exterior

La crisis de los años 80 les puso de manifiesto a los países centroamericanos el hecho de que sus economías no estaban preparadas para un ambiente económico internacional en rápido proceso de cambio. Ha surgido un consenso regional a efecto de que una estrategia económica orientada hacia afuera es esencial para un desarrollo sostenido y de amplia participación. Los dirigentes del sector privado que antes presionaban por la restauración de un mercado regional protegido, hoy día se dedican a exportar nuevos productos a nuevos mercados fuera de la región. Los gobiernos están reduciendo los aranceles, eliminando las restricciones a la inversión extranjera y adoptando otras medidas importantes para liberalizar sus economías.

Progreso con la Iniciativa Centroamericana

La Iniciativa Centroamericana, lanzada en 1984, constituyó un esfuerzo total por parte del Gobierno de los EE.UU. para ayudar a los centroamericanos a restaurar el progreso político y económico a largo plazo. Mucho se ha logrado (Cuadro I). Gobiernos elegidos democráticamente, encabezados por presidentes que lograron preeminencia como dirigentes políticos y no como militares, fungen en toda la región. Son hombres y mujeres idealistas, comprometidos con el proceso democrático y dedicados a mejorar el bienestar de sus ciudadanos por medio del crecimiento económico sostenido.

La hemorragia económica de principios del decenio ha sido detenida y el crecimiento económico positivo ha sido restaurado. Desde 1987, la región ha logrado, con la exclusión de Panamá y Nicaragua, un aumento positivo real per cápita. Ya están funcionando políticas económicas orientadas hacia el exterior que prometen un crecimiento sostenido. Los empresarios de la región han respondido elaborando nuevos productos para los Estados Unidos y Europa. Este aumento en las exportaciones ha creado una cantidad significativa de nuevos empleos y generado mayor demanda para las importaciones, particularmente de los Estados Unidos.

10'

1

Con ayuda considerable por parte de los Estados Unidos y de otros donantes, la mayoría de los países ha podido mejorar sus indicadores sociales. Más de 1.8 millones de personas hoy día tienen acceso a agua potable. Las tasas de mortalidad infantil han disminuido, a la vez que ha aumentado el uso de terapias para rehidratación oral. Más de 400,000 niños adicionales asisten a la escuela primaria, representando un aumento modesto en las tasas de asistencia a la escuela primaria y terminación de estudios, pese a altas tasas de natalidad (Cuadro I).

CUADRO I: Indicadores de Progreso Durante 1984 -1990

INDICADOR	1984	1990
Aumento Real Per Cápita en el PIB ¹	-0.5%	0.2%
Inversión Privada (% del PIB)	7%	13%
Exportaciones No Tradicionales a EE.UU. (en miles de millones)	0.4	1
Clasificación Democrática sobre Derechos Humanos y Civiles/Libertades Políticas (Escala de 1 a 7) ²	3.6	2.7
Relación (bruta) de Matrícula en Escuela Primaria ¹	89%	93%
Relación (bruta) de Terminación de Escuela Primaria ¹	52%	60%
Mortalidad Infantil (por 1000 nacimientos)	58	45
Cobertura de Agua Potable ³	56.%	60.%
Cobertura de Sanidad ⁴	48%	59%
Cobertura de Vacunación ⁵	50%	66%
Malnutrición en Niños Menores de 5 Años ⁶	20.4%	17.8%
Tasa Anual de Crecimiento Demográfico ⁷	2.71%	2.65%
Tasa Anual de Reforestación ⁸	N/D	3%-7%

¹ Excluye Nicaragua.

² Freedom House es una organización independiente sin fines de lucro que desde 1972 lleva a cabo un estudio comparativo sobre libertad. Se clasifica a los países en una escala de 1 (totalmente libre) a 7 (sin libertad), basada en una lista de 36 puntos que incluye libertades políticas y civiles y que mide variables tales como elecciones, amplitud de participación política, libertad de grupos y de prensa de terror e intimidación política, y de derechos humanos individuales.

³ Porcentaje de centroamericanos con acceso a agua potable dentro de un radio de 50 metros.

⁴ Porcentaje de centroamericanos con acceso a por lo menos una letrina.

⁵ Una estimación del porcentaje de niños vivos entre las edades de 12 a 23 meses que hayan sido vacunados antes de su primer cumpleaños, tres veces en los casos de polio y DPT y una vez en los casos de sarampión y BCG.

⁶ Porcentaje de niños menores de 5 años por debajo de las desviaciones 2.0 estándar establecidas por OMS/NCHS como población de referencia.

⁷ Excluye Nicaragua, El Salvador (a causa de guerra).

⁸ En base al Proyecto Regional para el Medio Ambiente (RENARM), A.I.D. está perfeccionando indicadores mejorados sobre el medio ambiente para medir el rendimiento y progreso en esta área prioritaria para los programas.

II. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DE A.I.D. PARA LOS AÑOS 90

A. LA FRAGILIDAD DEL PROGRESO LOGRADO HASTA LA FECHA

A pesar de lo mucho que se ha logrado en pos de la paz, la democracia y la recuperación económica en Centroamérica, queda aún mucho por hacer. El progreso tiene que ser cimentado sobre bases permanentes. Lo que ahora se necesita, por encima de todo, es seguir nutriendo las instituciones de libertad económica y política para afianzar sus raíces.

Los retos persisten. Los conflictos internos que todavía afligen a El Salvador y Nicaragua evidencian la fragilidad de los principios democráticos. Aunque se hayan llevado a cabo elecciones, muchas instituciones democráticas son frágiles, especialmente a nivel local. A pesar de que la mayoría de los países maneja mejor su economía, éstos todavía necesitan de ayuda para sus programas de ajuste. Encima, los mercados mundiales poco favorables para los productos centroamericanos, el problema sin resolver de la deuda externa, el alto índice de crecimiento demográfico y el deterioro del medio ambiente, complicarán los problemas de administración económica que enfrentan los dirigentes de la región. La mayoría de los centroamericanos aún vive en la pobreza, muchos en extrema pobreza, y carece de los medios para cambiar esta situación en el futuro previsible, salvo que las políticas y programas nacionales reduzcan los obstáculos que impiden su participación en sistemas políticos democráticos, economías crecientes y de servicios sociales básicos.

B. PREMISAS CLAVES

A.I.D. edificará sobre logros pasados consolidando y enfocando sus programas hacia las áreas de democracia participativa y crecimiento de amplia participación. El Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial para 1990 establece claramente que el crecimiento económico basado en libre mercado es esencial para el progreso rápido y constante de la reducción de la pobreza. "Fijar bien los precios" no sólo incentiva más a los agricultores y residentes urbanos a aumentar la producción, sino que elimina también distorsiones cambiarias, de crédito, fiscales y

otras que arbitrariamente han abaratado el capital. Esto significa que los patronos le asignarán mayor valor a la mano de obra, creando más empleos y proporcionándole a los pobres mayores ingresos con los cuales mejorar su estándar de vida. El crecimiento rápido y sostenido también le proporciona a los gobiernos mayores ingresos para ampliar la educación primaria, la salud infantil y los programas de nutrición, de planificación familiar y la prestación de otros servicios básicos que constituyen el segundo elemento principal de una estrategia exitosa para reducir la pobreza. Este tipo de modelo sostenido de crecimiento económico con una amplia participación, representa para los países centroamericanos la mejor opción para afianzar los logros democráticos alcanzados durante los años 80.

La estrategia de A.I.D. para apoyar la consolidación del proceso democrático y el logro del crecimiento económico sostenido se basa en las siguientes premisas claves:

Existe un Ideal Compartido sobre el Futuro de la Región

Los centroamericanos tienen ideal de su futuro, y un aspecto de ese ideal es que la mayor interdependencia regional puede promover el bien común para la región.

Los centroamericanos utilizarán al grupo consultivo y a los mecanismos de la ADD para movilizar la cooperación externa adicional, el comercio, las inversiones, el alivio de la carga de la deuda y el desarrollo democrático.

El Comercio, la Inversión y la Ayuda están Vinculados

A más largo plazo, mayor comercio e inversión son la clave para el desarrollo económico de Centroamérica, y la ayuda puede servir para sentar los cimientos de este crecimiento encabezado por el sector privado. En sus programas, A.I.D. le dará mayor realce al comercio y a la inversión y los vinculará explícitamente con actividades de extensión comercial con los Estados Unidos y dentro del mismo país.

La expansión comercial y de inversiones tiene que estar basada en ventajas comparativas, lo que a su vez requerirá mayor productividad, especialización y una comercialización agresiva.

Para estimular el crecimiento significativo que hace falta, son necesarios cambios significativos en las reglamentaciones y políticas que impulsan la inversión extranjera.

Una disminución en los conflictos políticos y un ambiente mejorado de la macroeconomía regional y de las políticas sectoriales estimularán el ingreso substancial y renovado de capitales privados a la región.

El crecimiento económico acelerado en Centroamérica creará mayores mercados para las exportaciones de los Estados Unidos, al igual que mayores oportunidades para inversionistas de los EE.UU. y para el comercio entre los países dentro de la región; entre éstos y los Estados Unidos, y en la economía mundial.

Las Responsabilidades de los Sectores Privados y Públicos Tienen que Realinearse

Las burocracias centralizadas de los gobiernos tienen que reducirse, trasladando las actividades productivas al sector privado y prestando con mayor efectividad los servicios esenciales del gobierno. Debería aumentar el papel de las municipalidades, del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales en lo que respecta a poner a la disponibilidad recursos para el desarrollo.

Los bancos multilaterales y el sector privado deberían ir a la vanguardia en el financiamiento de la construcción y en la rehabilitación de la infraestructura de la región.

A.I.D. mantendrá y fomentará programas sólidos, tendientes a servir de red de seguridad dentro del contexto de apoyo continuado a los programas y políticas macroeconómicas centroamericanas.

Cambiarán el Papel y los Objetivos de los EE.UU.

A medida que proceda la recuperación, y que fluya la inversión hacia la región y aumenten otras fuentes de ayuda multilateral y bilateral, disminuirá la necesidad de ayuda por parte de EE.UU. hacia Centroamérica.

Para poder sacarle mejor provecho a recursos más limitados, el Congreso necesitará acceder a la eliminación de las asignaciones presupuestarias y reducir a un mínimo el destino de fondos para fines

determinados en lo que se refiere a la ayuda de EE.UU. para Centroamérica.

A.I.D. también agilizará el proceso de programación, incluyendo nuevos enfoques de ayuda sectorial.

C. DIEZ PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA DE A.I.D. EN LOS AÑOS 90

Con estas premisas sirviendo como marco, diez principios primordiales servirán de guía a la estrategia de A.I.D. para promover el desarrollo en Centroamérica durante el decenio del 90:

1. A.I.D. ayudará a los centroamericanos a eliminar los obstáculos al comercio, las inversiones y la generación de empleos que encabeza el sector privado. Lo anterior requerirá baja inflación, estabilidad macroeconómica y mayor liberalización del comercio internacional. Hasta el grado de que tengan éxito estas gestiones, A.I.D. gradualmente cambiará su enfoque de atención a las restricciones macroeconómicas hacia ayudar a reducir las barreras al crecimiento en sectores económicos específicos, como lo son la industria, la agricultura, el turismo, la energía y servicios como finanzas.
2. Se hará mayor hincapié en el respaldo al desarrollo de instituciones democráticas y en especial a la consolidación y ampliación del proceso democrático y la mayor participación en él.
3. Para consolidar el proceso democrático, A.I.D. hará hincapié sobre programas que fortalezcan los sistemas judiciales, legislativos y electorales por medio de mayor profesionalismo y responsabilidad de sus acciones, y de la supervisión civil.
4. Se ampliarán los programas para promover la participación cívica inteligente en temas de políticas públicas como estímulo para gobiernos abiertos y que respondan a las necesidades de sus ciudadanos.
5. Los centroamericanos, con la ayuda de A.I.D., fortalecerán los gobiernos locales y municipales elegidos democráticamente, descentralizando el poder real y la utilización de recursos.

6. Se hará mayor énfasis en alentar a los centroamericanos para que adopten políticas económicas, incentivos, marcos reguladores y prácticas de administración que promuevan la protección y el uso sostenido de la base de recursos naturales.
7. Para asegurar que la mayoría de los centroamericanos participe en los beneficios de una economía creciente, A.I.D. instará a los gobiernos a adoptar medidas y marcos reguladores que faciliten la mayor participación de los menos afortunados en la economía. A.I.D. se concentrará especialmente en políticas encaminadas a promover empleos entre los sectores más bajos de la población, en donde Centroamérica tienen ventajas comparativas en los costos de mano de obra.
8. A.I.D. ayudará a los gobiernos centroamericanos y al sector privado a mejorar la efectividad, productividad, financiamiento y control local de servicios sociales básicos, aumentando así el acceso a ellos y asegurando su continuidad. Las mejoras adicionales en los sectores de servicios sociales requerirán mayor financiamiento nacional en programas del sector público (en contraposición a servicios obtenidos con fondos de donantes) y a la ampliación de financiamiento por parte del sector privado, de servicios de salud de calidad y de otros servicios dondequiera que fuera factible.
9. Dentro del marco de la EAI y de la ADD, A.I.D. colaborará más estrechamente con otras agencias del Gobierno de los EE.UU., con instituciones multilaterales de desarrollo y con donantes bilaterales para ayudar a los centroamericanos a alcanzar sus metas de desarrollo político y económico.
10. Para reforzar los beneficios que arroja la mayor cooperación entre los centroamericanos, A.I.D. apoyará iniciativas regionales por medio de gestiones regionales y bilaterales, a modo de promover el diálogo y cooperación regionales. Trabajando con los centroamericanos, A.I.D. apoyará iniciativas como la promoción y fortalecimiento del diálogo intraregional, intercambios entre legisladores centroamericanos, incluyendo el posible surgimiento de un Parlamento Centroamericano; promoviendo la liberalización del comercio de bienes y servicios dentro de la región; facilitando el libre flujo de capitales tanto intraregionalmente como entre la región y el resto del mundo, y respaldando iniciativas de interés especial

para el Gobierno de los EE.UU., tales como las relacionadas con la lucha antinarcóticos.

D. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2000

Para el año 2000 Centroamérica pueda ser, con el debido apoyo internacional, una región democrática, vibrante y cada día más próspera. Específicamente, los siguientes objetivos parecen ser posibles de alcanzar:

Democracia

- Las elecciones nacionales y locales, libres y abiertas, serán la norma.
- Aumentará la autoridad administrativa y financiera de los gobiernos municipales, incluyendo el poder para generar ingresos; al mismo tiempo que disminuye la autoridad de las burocracias centralizadas.
- Los sistemas judiciales fortalecidos aumentarán el respeto al imperio de la ley y a los derechos humanos y ofrecerán mayor protección a la seguridad de las personas y de la propiedad.
- Las asambleas legislativas funcionarán con productividad y la cooperación intraregional aumentará por medio de un Parlamento Centroamericano.
- Se reducirá la autonomía de los militares en los procesos políticos y económicos.
- Aumentará la participación cívica en el proceso democrático.
- La prensa y otros medios de comunicación serán más libres y responsables.

Crecimiento Económico Sostenido y de Amplia Participación

Centroamérica puede participar plenamente en la economía mundial, con políticas económicas de orientación de mercado que permitan aumentos constantes en el número de empleos y en la

productividad basada en las ventajas comparativas de la región. Las políticas gubernamentales reforzarán la ampliación de la base económica de estas sociedades por medio de acceso mejorado a la buena educación y a los servicios de salud, reponiendo a la voluntad de los pueblos libremente expresada, por medio de políticas de mercado que fomenten y alienten a los empresarios, a los pequeños negocios y a los productores agrícolas, amparados por un marco legal que proteja la propiedad.

En el Cuadro I se muestran indicadores factibles para medir el progreso. Los objetivos cuantitativos específicos se verán reflejados en estrategias regionales y por países y en planes de acción anuales, y ajustados, si fuera necesario, a circunstancias cambiantes. De esta manera es factible darle seguimiento y medir el progreso que se realice en cada país. Esto es de particular importancia dada la amplia diversidad que existe en la región con respecto a la calidad de vida, condiciones y prospectos de crecimiento económico y estabilidad y desarrollo de las instituciones democráticas.

Si bien es cierto que es difícil proyectar objetivos a diez años plazo, se estima que el crecimiento económico para finales del decenio debería aumentar a un 5% anual. La inversión privada como porcentaje del Producto Interno Bruto debería aumentar de 13% a 19% en toda la región, mientras que se espera que la exportación de productos no tradicionales a países fuera de la región aumenten de \$1,560 millones base en 1990 a más de \$4,700 millones para finales del decenio. Se espera que la mortalidad infantil (por 1,000 nacimientos) disminuya de unos 45 base en 1990 a 37 en toda la región. Las enfermedades transmisibles susceptibles al control por inmunización deberán prácticamente desaparecer para finales del decenio. Se espera que la terminación de estudios primarios suba de 60% base en 1990 a más del 70% en el año 2000.

III. OBJETIVO ESTRATEGICO NUMERO UNO: FOMENTO DE SOCIEDADES DEMOCRATICAS ESTABLES

El fomento de sociedades democráticas estables en los países de Centroamérica constituye la punta de lanza de la estrategia de A.I.D. para la región. Esta estrategia visualiza un papel bastante más amplio para las Misiones A.I.D., incluyendo la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP). Trabajando dentro del contexto del grupo clave del Gobierno de los EE.UU. en cada país, A.I.D. trabajará estrechamente con otras agencias del Gobierno de los EE.UU. para apoyar las gestiones independientes tendientes a arraigar y consolidar las instituciones democráticas autóctonas. A.I.D. se concentrará en la asistencia técnica y capacitación, invirtiendo en recursos humanos y en el fortalecimiento de instituciones democráticas, e incluirá iniciativas democráticas en su programa de políticas.

En base a la estrategia propuesta, A.I.D. aumentará sus recursos financieros programados en respuesta a las diversas iniciativas democráticas. Estos recursos, especialmente los tendientes a fortalecer los gobiernos municipales, tendrán que ser complementados con fondos adicionales considerables por parte de otros miembros de la comunidad de donantes. No obstante, el apoyo a la democracia no requiere una concentración de recursos. Si bien la ayuda externa es importante, los recursos adicionales no garantizan un progreso mayor o más acelerado. A la larga, el éxito depende de la voluntad política y expectativas populares de las sociedades centroamericanas.²

A. LIMITACIONES

Las siguientes son las limitaciones más sobresalientes que en diversos grados limitan el crecimiento de las instituciones y de los valores democráticos:

²Ver "Fortalecimiento de la Democracia en Centroamérica y el Caribe: la Experiencia de A.I.D. hasta la fecha y Planes para el Futuro", presentación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para el Fomento y Cooperación Económica (OECD), Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina para Latinoamérica y el Caribe, Noviembre de 1990.

- Trayectoria autoritaria y estructura política tradicionalmente de control y/o influencia militar sobre el gobierno.
- Poder sobrecentralizado del sector público, con municipalidades débiles e igualmente endebles tradiciones de apoyo a los derechos humanos y civiles.
- Falta de apoyo a los procesos legislativo, judicial, electoral y político.
- Instituciones gubernamentales improductivas y corrupción extensa .
- Falta de pluralismo social, político y económico, y de participación local; medios de comunicación débiles y carentes de profesionalismo.
- Políticas gubernamentales que apoyan a los poderosos y discriminan contra los grupos menos favorecidos.

B. ESTRATEGIA DE PROGRAMAS

Para hacerle frente a estas limitaciones A.I.D. propone un programa de diez puntos que abarca dos grandes áreas para concentración de esfuerzos:

1. Fortalecimiento de las instituciones gubernamentales para que respondan mejor a sus ciudadanos y para que funcionen con un carácter más democrático.
2. Promoción de valores democráticos entre los ciudadanos por medio de mayor participación e influencia de organismos no gubernamentales y educativos, y de medios de comunicación libres y profesionales.

La primer área se concentra en la necesidad que existe de gobiernos abiertos, responsables y efectivos, tanto a niveles nacionales como locales, para garantizar la aplicación plena del imperio de la ley, la protección de los derechos individuales, la realización de elecciones libres y puras, la efectividad del proceso legislativo, y la disminución de la ineficiencia y la corrupción.

La segunda área destaca la necesidad de ir más allá de las instituciones públicas y procedimientos formales para ayudar a estimular el pluralismo y fomentar los valores y tradiciones democráticas entre la población en general. Para la realización de estas gestiones se aprovecharán los ya extensos contactos de A.I.D. con organizaciones no gubernamentales, con organismos educativos, sindicatos, la prensa, y organizaciones comunales, a modo de lograr una participación ciudadana más efectiva y vigorosa.

1. Mejorar la administración de la justicia por medio de una mayor independencia, profesionalismo y efectividad de los órganos judiciales y de policía.

Trabajando con las Misiones A.I.D. y con instituciones regionales, A.I.D. apoyará los esfuerzos que realicen los centroamericanos para:

- Capacitar mejor al personal judicial, incluyendo jueces, fiscales, defensores públicos, secretarios y administradores de juzgados, promoviendo estándares más altos de selección y el establecimiento de programas efectivos de capacitación mientras se presta servicio y de educación continuada para este importante personal legal y administrativo;
- Establecer y ampliar sistemas eficientes de defensores públicos;
- Modernizar la administración de las cortes y de los litigios por medio de la profesionalización de administradores y el uso de técnicas automatizadas para el manejo de casos;
- Establecer y agrandar los sistemas de información de leyes vigentes, decisiones tomadas por juzgados y obras de expertos, incluyendo bibliotecas legales y centros de documentos;
- Continuar con la educación legal de los cuerpos de abogados, con énfasis especial en una participación más activa de los colegios de abogados en las mejoras que se hagan al sistema judicial.

2. Promover el ejercicio y protección de los derechos civiles y humanos.

A.I.D. apoyará el trabajo que realice el Instituto Interamericano de Derecho Civiles (IIHR) con respecto a enseñanza sobre derechos humanos en las escuelas; los derechos de la mujer, de los grupos autóctonos, refugiados y desplazados; al igual que a la capacitación de abogados y activistas especializados en derechos humanos. Los proyectos de educación cívica incluirán componentes que creen conciencia entre los estudiantes o aprendices de las obligaciones y responsabilidades de sus gobiernos en esta área fundamental de democracia aplicada. Las Misiones de A.I.D. tendrán en cuenta la trayectoria de los países sobre derechos humanos, al aumentar o ampliar sus actividades de desarrollo.

3. Fortalecimiento de procesos e instituciones electorales

El objetivo consiste en apoyar y fortalecer a los tribunales electorales para cerciorarse de su independencia y profesionalismo. En los años 90, A.I.D. continuará ayudando a promover elecciones libres y abiertas por medio de apoyo al Centro para Asistencia y Promoción de Elecciones (CAPEL). CAPEL lleva a cabo investigaciones, distribuye extensa información sobre procesos electorales, patrocina redes de comunicación y proporciona asistencia técnica a tribunales electorales y a otras instituciones. Las Misiones buscarán la forma de ayudar a los tribunales electorales. Los diálogos sobre política se concentrarán en las condiciones del proceso electoral de cada país y en su administración justa y no partidista.

4. Fortalecimiento de procesos e instituciones legislativas

La finalidad de este programa es fomentar los procesos legislativos abiertos y accesibles; ayudados por personal profesional idóneo. Se hará hincapié sobre nociones como comisiones permanentes especializadas y el acceso a los debidos expertos en los campos legal, económico y técnico en el proceso legislativo.

El primer enfoque será el fortalecimiento de la capacidad institucional para redactar leyes, mejorando la capacidad analítica y administrativa por medio de la capacitación, promoción de investigaciones, y diálogo continuo sobre el papel principal que juegan las asambleas nacionales y locales. También se fomentarán actividades que aumenten los contactos y cooperación entre los legisladores de la región, al igual que con sus contrapartes en los Estados Unidos y Europa Occidental. Dado que la presencia de un contralor general profesional e independiente es importante para que los legisladores pueden supervisar los programas del gobierno, A.I.D. ayudará a capacitar y fortalecerá las

Oficinas de los Contralores Generales en varios países centroamericanos.

Para terminar, actividades regionales como la Federación Regional de Funcionarios Parlamentarios y el Parlamento Centroamericano propuesto ayudarán a darle mayor solidez a las relaciones entre dirigentes parlamentarios centroamericanos y sus contrapartes en los Estados Unidos y en Europa Occidental. A.I.D. aumentará su apoyo a esfuerzos adicionales en estas áreas.

5. Fortalecimiento de gobiernos locales y municipales por medio de la descentralización de la autoridad y el control sobre recursos financieros y humanos.

La mayoría de los dirigentes centroamericanos se da cuenta de que las burocracias centralizadas limitan la capacidad para prestar servicios. Existe también la percepción creciente de que el poder burocrático centralizado suele ser antidemocrático ya que limita la participación ciudadana en el proceso de desarrollo y fomenta el paternalismo. Los países centroamericanos se están esforzando por crear autoridades municipales más sensibles a su electorado y capaces de proporcionar mayores oportunidades de participación e influencia más directa sobre el proceso de desarrollo.

Para fomentar la delegación de mayores facultades en las autoridades municipales el programa apoyará:

- la legislación que promueva la participación en los ingresos fiscales;
- las reformas a los procesos electorales;
- la promoción de bases de tributación locales confiables y equitativas, al igual que otras fuentes de ingresos locales;
- el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades municipales para responder a prioridades locales y prestar servicios básicos; y
- otras formas de capacitación y asistencia técnica para administración municipal .

A.I.D. también buscará la forma de ayudar a los centroamericanos a:

- fortalecer el proceso de toma de decisiones de los gobiernos municipales;
- promover la descentralización financiera y administrativa;
- fortalecer la capacidad de prestar y mantener servicios locales; y
- aumentar la generación de ingresos locales y capacidad de recuperación de costos.

En la elaboración de estos programas, A.I.D., por medio del financiamiento de la asistencia técnica y la capacitación que se necesite, promoverá propuestas complementarias y/o de cofinanciamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial para proporcionar los fondos para el financiamiento de capital que se necesite, y con A.I.D. financiando la asistencia técnica y la capacitación.

6. Fomentar la honradez y productividad en los gobiernos por medio de procedimientos decisorios diáfanos y mayor responsabilidad de sus acciones por parte de la administración pública.

El programa ayudará, a los gobiernos que cooperen, a examinar sus procedimientos y prácticas contra la corrupción y respaldar la creación y puesta en marcha de sistemas de administración financiera que mejoren la calidad, confiabilidad, actualidad y credibilidad de la información financiera en el proceso decisorio. Junto con otros donantes, A.I.D. también emprenderá intervenciones más amplias en la administración y fijación de políticas al nivel sectorial para ayudar a mejorar la administración de programas de desarrollo por parte de los gobiernos anfitriones.

7. Apoyo al control civil sobre la policía y los militares, y apoyo a la demilitarización por medio del diálogo entre dirigentes civiles y militares, al igual que promover la supervisión civil del gobierno.

Tanto la policía como los militares en la mayoría de los países centroamericanos han demostrado falta de control civil y de profesionalismo. Esta falta de control civil ha sido la causa de

disensión civil y abusos a los derechos humanos. Los programas de las agencias del Gobierno de los EE.UU. en cada país, ayudarán a promover mayor cooperación entre el órgano judicial y la policía por medio de sus programas de asistencia legal y coordinarán esfuerzos con organismos internacionales para facilitar la asistencia multilateral en esta área.

Conjuntamente con los agregados militares de embajadas de EE.UU. en Centroamérica, A.I.D. tiene un papel que jugar promoviendo el diálogo entre los dirigentes militares y civiles. A.I.D. utilizará el diálogo sobre políticas y la asistencia de proyectos para:

- la integración a la sociedad de antiguos miembros de las fuerzas armadas y de policía en calidad de civiles productivos;
- que doctos civiles y especialistas en elaboración de políticas obtengan conocimientos fidedignos en materia castrense;
- que las asambleas legislativas desarrollen la capacidad institucional que les permita la supervisión rutinaria y eficiente de los sistemas castrenses; y
- que los dirigentes civiles pongan en vigor estrategias tendientes a la disminución de la interferencia militar en la solución de conflictos y establezcan procedimientos efectivos para el control civil de organizaciones militares.

8. Fortalecimiento de partidos políticos y de sistema partidista.

Conjuntamente con organizaciones como los Institutos Nacionales Democráticos y Republicanos y la Fundación Nacional para la Democracia (NED), A.I.D. seguirá respaldando el fortalecimiento de partidos políticos locales. La NED es una organización privada, sin fines de lucro, establecida y auspiciada por el Congreso de los EE.UU. para promover valores y costumbres democráticas en todo el mundo, en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Según el caso, A.I.D. hará donaciones directas a la NED para la promoción electoral y de partidos políticos, evitando siempre toda injerencia o asociación con campañas electorales u otro tipo de actividades partidistas.

9. Promover y fortalecer el pluralismo y participación cívica por medio de organizaciones no gubernamentales y capacitación de dirigentes.

Los Estados Unidos tienen en la región una larga tradición de apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGs). Se ha dado apoyo a ONGs técnicas que laboran en áreas específicas, organizaciones humanitarias, organismos de investigación, sindicatos y asociaciones de empleados, asociaciones comunitarias y municipales, organizaciones cooperativas y otros grupos. El patrocinio continuado de una amplia gama de actividades de las ONGs continuará siendo un área importante para financiamiento en los años 90.

Es importante mencionar la necesidad que existe de prestarle atención a estos grupos cívicos e instituciones que laboran para asegurar el acceso de los ciudadanos a los sistemas electorales, legislativos y judiciales y de ayudar a la gente a adquirir los conocimientos, destrezas y confianza necesarios para participar ampliamente en el proceso democrático. Se les prestará consideración especial al financiamiento de las ONGs que laboren activamente en programas de educación cívica y de votantes y en programas tendientes a fortalecer los sistemas judiciales. Los programas de las ONGs estarán dirigidos también a planes de estudios en escuelas primarias que tengan que ver con educación cívica para poder enseñar destrezas básicas en un contexto democrático.

En 1985, A.I.D. introdujo el Programa de Becas para el Caribe y Latinoamérica (CLASP) para proporcionar capacitación en los Estados Unidos a más de 12,200 centroamericanos, al igual que a personas procedentes del Caribe y Suramérica. Casi toda esta capacitación está dirigida a los menos favorecidos que hayan sido líderes o lo sean en potencia. El apoyo al programa CLASP continuará hasta 1998. A.I.D. ofrecerá, además, oportunidades adicionales de capacitación a otros individuos y dirigentes no cubiertos por el CLASP.

10. Promover fuentes alternas de información, incluyendo una prensa libre y responsable, y otros medios de comunicación y organizaciones dedicadas a la investigación socioeconómica.

En el año fiscal 1988, A.I.D. inició un programa tendiente a fomentar el profesionalismo periodístico y mejorar la educación a través de medios de comunicación masiva, y la capacidad de investigación en Centroamérica. Este programa se ampliará en los años

90 y se concentrará en la capacitación, creación de asociaciones regionales de profesionales y propietarios de medios de información; en el fortalecimiento de la educación periodística y la institución de programas universitarios más adecuados; y el establecimiento de centros que se puedan sostener con sus propios medios, para la capacitación de medios de información masiva en Centro y Sur América, similares a las actividades y programas de A.I.D. sobre población y sobrevivencia infantil.

El programa seguirá financiando la educación periodística, con la adaptación de textos de EE.UU. al ambiente centroamericano y con capacitación a largo plazo en los Estados Unidos por medio de cursos de periodismo especialmente adaptados.

Por medio del Centro de Actividades Técnicas Regionales en México, A.I.D. seguirá financiando la traducción al español, y la venta a bajo costo a estudiantes universitarios y al público en general, de libros de EE.UU. que abarcan una variedad de temas académicos y técnicos que de otra forma no estarían disponibles. A los ya disponibles, se agregarán libros de texto sobre ciencias políticas y economía.

IV. OBJETIVO ESTRATEGICO NUMERO DOS: LOGRO DE UN CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO Y DE AMPLIA PARTICIPACION

A. RECONOCER LAS FALLAS EN EL ANTIGUO ESQUEMA

La caída aguda en el PIB per cápita en Centroamérica a finales de los años 70 y principio de los 80 se debió a una combinación de sucesos económicos externos desfavorables, a guerras civiles, insurgencia en varios países, y políticas económicas que impidieron a las fuerzas del mercado responder a las oportunidades que presentaba la economía mundial. Gradualmente, los países centroamericanos han llegado a la conclusión de que el antiguo esquema económico—un híbrido basado en exportaciones agrícolas tradicionales y sustitución regional de importaciones dentro del marco del Mercado Común Centroamericano—no podía continuar.

El esquema de sustitución de importaciones agravó las ya considerables desigualdades de ingresos, premiando a industrias improductivas que hacían poco por darle oportunidad a grupos crecientes de trabajadores. El trato preferencial a la industria redujo también los incentivos a la producción agrícola y a las inversiones, y limitó tanto la producción de alimentos como las exportaciones. Esto contribuyó a los violentos disturbios políticos que tuvieron lugar en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Los disturbios, combinados con políticas económicas erradas, tuvieron como resultado una fuga considerable de capitales y bajas dramáticas en la inversión privada. Igualmente, el esquema empeoró el deterioro que ya existía en la base de recursos naturales de la región debido al crecimiento demográfico y a la falta de atención a asuntos relacionados con el medio ambiente.

B. PROMOCION DEL NUEVO ESQUEMA

En Centroamérica en particular, y en los países en vías de desarrollo en general, se reconoce plenamente hoy día que los países pequeños, especialmente, tienen que adoptar políticas económicas dirigidas y encaminadas hacia la libre empresa si es que han de lograr un crecimiento económico rápido y sostenido. Existe también la percepción, cada día mayor, de que el crecimiento económico acelerado es esencial para aliviar la pobreza. El crecimiento económico no

garantiza el rápido alivio a la pobreza, ni tampoco resuelve automáticamente los problemas ambientales; pero facilita estas dos tareas, especialmente si recalca la confianza en las fuerzas del mercado, eliminando los subsidios y controles que han beneficiado sobretudo a los ricos, y cuando se ajustan las políticas para superar los "fracasos del mercado" que resultan en el deterioro ambiental y amenazas al crecimiento económico a largo plazo.

Para consolidar los logros democráticos obtenidos por Centroamérica durante los años 80, se impone la necesidad de un esquema económico sostenible y con una participación más amplia. Las reformas a las políticas, cuya importancia es ciertamente crítica para el logro de un crecimiento vigoroso encabezado por el sector privado, no bastan. Las limitaciones no relacionadas con políticas constituyen igualmente un obstáculo mayor al crecimiento e incluyen: falta de infraestructura, mala información comercial y malas conexiones, insuficiente desarrollo de tecnología y transferencia de la misma, y mercados financieros sin desarrollar. Durante el decenio de los 90, los sectores públicos y privados de Centroamérica tienen que mejorar la productividad de los mercados libres y los sistemas para prestaciones de servicios sociales; elaborar también programas sociales más viables y menos dependientes de donaciones, y desarrollar fuentes internas de financiamiento para apoyar y aumentar aún más las inversiones, los servicios públicos y la infraestructura económica.

La adopción de políticas económicas tendientes a estabilizar y diversificar las exportaciones de las economías centroamericanas le presentan a A.I.D. una oportunidad para aprovechar éxitos pasados y acelerar el crecimiento dirigido por el sector privado, concentrándose en la agricultura, los pequeños negocios y las industrias de exportación para mejorar la prestación de servicios sociales que posibilitan el crecimiento económico. Para lograrlo, A.I.D. trabajará cada día más con otras agencias del Gobierno de los EE.UU. en otros aspectos de los programas de comercio e inversión comprendidos en la Iniciativa para las Américas.

C. LIMITACIONES

A pesar de que en los últimos seis años se han logrado avances, persisten limitaciones al crecimiento económico y a los extensos beneficios que emanan de éste (en algunos casos excluyendo a Costa Rica), como son:

- Y Políticas fiscales, de comercio exterior y crediticias que siguen desalentando la inversión y la producción con uso intensivo de mano de obra.
- Y Políticas macroeconómicas que resultan en inflación y devaluación debilitantes.
- Y Barreras políticas, legales, de reglamentación, administrativas y técnicas que frenan el libre flujo de bienes, servicios e inversiones de capital entre países; entre los países centroamericanos mismos y entre esa región y el resto del mundo.
- Y Falta de transporte, comunicaciones y electricidad adecuados y falta de otra infraestructura que apoye al comercio y la inversión.
- Y A pesar del progreso logrado con la privatización, la presencia continua de empresas estatales improductivas que dependen de subsidios del gobierno para subsistir, y de grandes, costosas y centralizadas burocracias nacionales encargadas de la prestación de servicios sociales, públicos y de otra índole.
- Y Mercados financieros que funcionan mal, instituciones financieras del estado que no producen, y niveles inadecuados de financiamiento a largo plazo para inversiones del sector privado.
- Y Trabas y reglamentos legales que obstaculizan el establecimiento de pequeñas empresas y la protección a la propiedad y al derecho a los activos por parte de grupos de bajos ingresos.
- Y Crecimiento demográfico acelerado.
- Y Constantes bajos niveles de productividad de la tierra y mano de obra e inadecuado e indebido desarrollo de tecnología y transferencia de ésta.

- Falta de equidad en el acceso a los factores de producción por parte del sector agrícola como un todo, y en lo que respecta al sector industrial y dentro del mismo sector agrícola.
- Mala calidad de la educación y falta de textos, material didáctico y útiles, con el consecuente resultado de ineficiencias en la educación.
- Movilización inadecuada e insuficiente de recursos y asignaciones de los mismos para servicios sociales e infraestructura.
- Falta de protección ambiental , de políticas de administración, leyes y reglamentos adecuados; incumplimiento de éstos y poca conciencia de los problemas ambientales y sus posibles soluciones.

D. ESTRATEGIA DE PROGRAMAS

Para hacerle frente a las limitaciones arriba mencionadas, A.I.D. propone un programa de diez puntos que abarca tres grandes áreas:

1. Estimular el comercio e inversión del sector privado por medio de gestiones para reformar políticas y programas regionales y bilaterales.
2. Promover oportunidades para una mayor participación de los menos favorecidos en la economía.
3. Fomentar políticas, incentivos, marcos reguladores y prácticas administrativas que promuevan la preservación y uso continuado de la base de recursos naturales.

Estas tres áreas de interés recalcan la interrelación de las políticas macroeconómicas, iniciativas comerciales y de inversiones, promoción del acceso de los menos favorecidos a empleos y servicios sociales, y conservación y manejo adecuado del medio ambiente.

1. *Liberalización aún mayor del comercio externo e intraregional de bienes y servicios.*

Los países centroamericanos ya han reducido los aranceles máximos a las importaciones de una escala de 80-200% a una de 20-40%. El éxito evidente que estas reducciones han tenido en fomentar el comercio y el empleo—y el estímulo al libre comercio en la región por parte del presidente Bush—confirman la factibilidad de que se logre mayor progreso. El enfoque de A.I.D. abarcará varios elementos:

- diálogos sobre políticas tanto al nivel nacional como regional, vinculando la ayuda de EE.UU. a progresos continuados;
- apoyo a organizaciones regionales, tanto privadas como públicas, que contribuyan a este fin;
- mejoras continuas a políticas macroeconómicas y sectoriales a nivel de país, especialmente en lo que respecta a tasas de cambio determinadas por el libre mercado y al acceso abierto a las divisas para facilitar el movimiento de capitales dentro de Centroamérica; y
- esfuerzos continuos, por medio de intervenciones sectoriales y a nivel de proyectos, para resolver trabas al libre flujo de bienes, de servicios y de capital, ocasionadas por trámites y reglamentos.

Los esfuerzos de A.I.D. por respaldar políticas mejoradas de inversiones, permitirán a los países anfitriones a lograr acceso a las inversiones y al alivio de la carga de la deuda por medio de la EAI. A.I.D. complementará estas gestiones trabajando con la Agencia del Representante Comercial de los EE.UU. (USTR) para ayudar a liberalizar el trato de productos de especial interés para Centroamérica.

2. Fortalecimiento de organizaciones del sector privado promoviendo el comercio y la inversión y cooperar con las gestiones de agencias del Gobierno de los EE.UU. en la promoción de comercio e inversiones.

Las organizaciones centroamericanas de exportación y promoción de inversiones que A.I.D. ha patrocinado han demostrado su importancia en la generación adicional de inversiones y exportaciones extranjeras y en la influencia sobre los gobiernos para eliminar los obstáculos al incremento comercial y de inversiones. Se prevé que se seguirá necesitando el apoyo de A.I.D. para algunas de las actividades de estas organizaciones mientras ellas logran su objetivo de volverse lo más

autosuficiente posible. Por esta razón, A.I.D. seguirá dando su apoyo a aquellas organizaciones que han ayudado a establecer en la región, y tratará de obtener mayor financiamiento por parte de los gobiernos anfitriones, otros donantes e inversionistas privados para las instituciones ya existentes o que se creen en el futuro.

Tanto en los países en que A.I.D. tradicionalmente ha apoyado a organizaciones nacionales de exportación y promoción de inversiones, como en otros países—especialmente en aquellos en los cuales A.I.D. estará iniciando programas de comercio e inversiones—A.I.D. buscará oportunidades para respaldar a asociaciones locales, cámaras de comercio y otras organizaciones privadas que representen y sirvan a los intereses de empresas locales en diversos sectores de productividad (agroindustria, comercio, industria, etc.). El apoyo a actividades específicas de comercio e inversión en estas organizaciones les ayudarán a que sirvan de puente entre los miembros de su empresa privada en los EE.UU., y otras empresas extranjeras interesadas en el comercio y en la inversión. Tales organizaciones pueden facilitar el comercio bilateral en ambas direcciones y la transferencia de tecnología en casos en que representantes de empresas de EE.UU., en giras organizadas por los Departamentos de Comercio y Agricultura, se valgan de ellos para establecer contactos con empresas locales. A.I.D. también ayudará a estas organizaciones a tener acceso a fuentes de información sobre mercados en los EE.UU. y en otras partes, y a proporcionar otros servicios a sus miembros. La cooperación de A.I.D. con tales organizaciones para actividades específicas ayudará también a fortalecer su capacidad para promover políticas gubernamentales que mejoren el ambiente comercial.

A.I.D. y otras organizaciones del sector privado que apoya, aumentarán sus esfuerzos cooperativos con el Departamento de Comercio, con la Corporación para Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC), con el Banco de Exportación e Importación (EXIM), y con el Departamento de Agricultura (USDA) para atraer negocios hacia la región centroamericana. Estas gestiones serán complementadas por medio de programas de proyección internacional en los Estados Unidos. El Centro para la Promoción de Negocios en Latinoamérica y el Caribe, creado por el Departamento de Comercio y A.I.D., serán el centro estratégico para estos programas de alcance exterior.

3. Reforma a sistemas fiscales, perfeccionando las estructuras y administración tributarias, mejorando la eficiencia en la prestación de

servicios gubernamentales y privatizando las empresas productivas propiedad del estado.

Si bien el sector público tiene que seguir jugando un papel clave en el desarrollo, se necesitan mejoras estructurales. Los déficits fiscales excesivos constituyen la causa principal de presiones inflacionarias e impiden el acceso al crédito por parte del sector privado. Además, estos déficits conducen a mercados financieros no competitivos y a la consiguiente fuga de capitales.

La estrategia de A.I.D. consiste en:

- utilizar la asistencia técnica y el diálogo sobre políticas (conjuntamente con las Instituciones Financieras Internacionales-IFIs) para reducir los sistemas tributarios distorsionados, simplificar la administración tributaria y mejorar el cumplimiento con las leyes.
- promover la vigencia de programas tributarios que no dependan de aranceles para financiar los presupuestos del gobierno.
- utilizar la asistencia sectorial para ayudar a reducir el costo de los servicios sociales y mejorar la calidad de éstos.
- promover reducciones en las planillas del sector público por medio de diálogo sobre políticas y asistencia técnica y, donde fuera necesario, respaldar los pagos por cesantías.
- continuar con los esfuerzos por privatizar las empresas del gobierno por medio de diálogos sobre políticas y asistencia técnica, y promover el apoyo con capitales provenientes de las IFIs.

4. Fortalecer la capacidad del sector financiero de movilizar recursos nacionales y canalizarlos eficientemente hacia los sectores más productivos de la economía, y seguir promoviendo el acceso a fuentes externas de inversiones de capital a largo plazo.

Las reformas al sector financiero requieren mayor dependencia de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos, y mayor presión sobre las instituciones financieras para movilizar los ahorros internos. En el pasado, A.I.D. algunas veces les ha hecho frente a estos problemas

por medio de recursos temporales—líneas de crédito dirigido, redescuentos de bancos centrales, préstamos para actividades específicas, fuentes subsidiadas para financiamiento—que no resuelven los problemas de fondo.

A.I.D. se concentrará en el fortalecimiento de iniciativas financieras locales para atraer recursos financieros y asignarlos productivamente. Esto requerirá respaldo a la privatización de intermediarios financieros, liberación de las tasas de interés, apoyo al establecimiento de instituciones financieras recíprocas en la región, y promoción de mercados de capitales.

A.I.D. ayudará a los posibles inversionistas a conseguir acceso a fuentes externas de fondos de inversión a largo plazo, incluyendo el Fondo de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo que habrá de establecerse de acuerdo con la Sección 936 Fondos, de la EAI, financiamiento y garantías de OPIC y garantías de A.I.D..

5. Estimular la producción y comercio agrícola mediante la eliminación de obstáculos de las políticas macroeconómicas y sectoriales; promover avances tecnológicos; y reducir la inseguridad en la tenencia de la tierra; y promoviendo agroindustrias y vínculos comerciales con los EE.UU. y mercados vecinos.

Las políticas macroeconómicas mal dirigidas tienen un efecto desproporcionado sobre los incentivos para invertir en la agricultura. Las distorsiones en las políticas sectoriales sobre precios y controles de mercado empeoran estas limitaciones en políticas macroeconómicas. Un enfoque importante del diálogo sobre políticas y apoyo a reformas por parte de A.I.D. será el corregir estas políticas negativas. Estas reformas a las políticas aumentarán la demanda para tecnología mejorada de producción poscosecha, de mayores insumos de agroindustria, y de una asignación más racional del crédito a los agricultores para adquirir estos insumos.

Esta estrategia también apoyará las reformas institucionales, fomentando la generación de tecnología auspiciada por el sector privado, su adaptación y transferencia, la provisión de insumos por parte del sector privado, y las reformas al sector financiero. Se concentrará, igualmente, en mejorar la información productiva sobre mercados y en establecer vínculos entre pequeños productores de productos tradicionales y no tradicionales, y procesadores, exportadores y comerciantes de agroindustrias.

Para hacerle frente a la inseguridad sobre la tenencia de la tierra, A.I.D. apoyará reformas legales al igual que la simplificación de los aspectos procesales de registros catastrales.

6. *Aumentar inversiones en infraestructura, sistemas y redes de información sobre mercados, educación y capacitación, y desarrollo y difusión de tecnología.*

A medida que la recuperación económica proceda y que las exportaciones no tradicionales se expandan, surgirán cuellos de botella atribuibles a la incapacidad técnica para manejar la infraestructura. Para resolverlos, A.I.D. ajustará la capacitación a las necesidades, auspiciando la cooperación entre las instituciones de capacitación y los empresarios privados.

Con esta estrategia, A.I.D. buscará también mejoras institucionales para hacer mejor uso de la infraestructura existente, tales como:

- aumentar la competencia entre los puertos de Centroamérica facilitando el movimiento de bienes destinados al comercio entre países;
- aumentar la competencia en el transporte por medio de la liberalización del transporte en camiones y aumentar el acceso de transportes adicionales a aeropuertos por medio de una política de "cielos abiertos";
- reducir el papeleo y requisitos para el transporte de bienes y servicios;
- promover el fomento y difusión de la tecnología creada por la demanda; y
- estimular el apoyo sostenido, público y privado, hacia mejoras en las políticas sobre planificación y conservación de energía.

Cuando fuera conveniente, se proporcionará ayuda técnica para el fomento de iniciativas de infraestructura viables, al mismo tiempo que se busque apoyo financiero por parte del sector privado de las IFIs.

7. Aumentar la participación en la generación de ingresos por parte de segmentos de la sociedad que anteriormente estaban aislados del sistema económico.

De las políticas mejoradas sobre comercio e inversiones surgirán considerables oportunidades para los segmentos más pobres de la sociedad. El aumento en la demanda de mano de obra que resultará del mayor uso de la ventaja comparativa beneficiará especialmente a los trabajadores no calificados, eliminando poco a poco al subempleo. No obstante, se tomarán medidas más directas para acelerar este proceso, que incluyen:

- apoyo a las microempresas por medio de actividades innovadoras de crédito y asistencia técnica tanto en las áreas urbanas como en las rurales;
- diálogos sobre políticas que se relacionen con las limitaciones a la integración del sector informal de la economía, con la asistencia técnica de expertos de la región; y
- apoyo a la diversificación por parte de productores agrícolas en pequeña escala, por medio de actividades innovadoras de crédito y asistencia técnica.

8. Aumentar el acceso a la educación básica y mejorar la productividad del sistema educativo.

A.I.D.:

- ayudará a los países a hacerle frente a las limitaciones en el ramo de la educación apoyando la revisión y reformas a las políticas relacionadas con partidas fiscales y financieras que afecten los desembolsos para educación básica tanto en el sector público como en el privado.
- promoverá la descentralización, reformas a planes de estudios y otras reformas institucionales y de políticas tendientes a mejorar el contenido docente y la productividad administrativa.
- promoverá mayores inversiones en la educación básica como porcentaje de los gastos totales de los gobiernos.

- proporcionará asistencia para revisar los cambios legales que se necesiten para mantener los sistemas de colegios privados e impulsar un apoyo mayor por parte del sector privado a la educación básica.
- aumentará, significativamente, su apoyo a los programas de educación vocacional con miras al empleo productivo.

9. *Aumentar el acceso a la atención primaria de la salud, a la planificación familiar, y a los servicios de nutrición para los pobres, y mejorar la eficiencia en la prestación de estos servicios*

A.I.D.:

- apoyará reformas de políticas e institucionales para ayudar a los gobiernos y a las ONGs a reducir costos y aumentar el acceso a la medicina preventiva básica y a los servicios de planificación familiar, mejorando su administración y cambiando el énfasis del financiamiento público, a la medicina primaria preventiva y de costo mínimo.
- ayudará a los gobiernos, conjuntamente con las IFIs y otros donantes, a explorar distintas formas de movilizar fuentes alternas de financiamiento por medio de recuperación de costos, participación en ellos, privatización, planes de seguros y, cuando fuera conveniente, planes selectivos de seguros.
- ayudará a explorar el uso posible de planes de intercambio de deuda para apoyar servicios viables de planificación familiar por medio de las ONGs.
- buscará formas de remover obstáculos a la movilización e inversión de recursos por parte del sector privado en el suministro comercial de servicios de salud y de planificación familiar.
- seguirá apoyando el desarrollo de mecanismos para prestación de servicios y educación por parte del sector privado, tales como ventas subvencionadas, uso de los medios de comunicación, modelos de organizaciones de

mantenimiento de la salud (HMO), planes innovadores de seguros y seguros colectivos.

- ayudará a los gobiernos, conjuntamente con el BID, a promover y aumentar las inversiones tendientes a aumentar los servicios de agua y de sanidad.
- hará hincapié sobre políticas sectoriales creativas y enfoques de programas tendientes a consolidar muchos de los logros de la región y ayudará a los gobiernos a desarrollar sistemas viables y descentralizados para la prestación de servicios sociales. Promoverá el mayor uso de personal paramédico en la prestación de servicios básicos de salud.
- gradualmente irá reduciendo su apoyo a la transferencia de materia prima y otros recursos para entrega directa y se concentrará en más en reformas sistemáticas y de políticas que conduzcan a mecanismos de prestaciones viables a largo plazo.

10. Promover la promulgación de leyes y reglamentos sobre el medio ambiente que puedan ser bien ejecutadas, y el manejo racional de los recursos naturales por parte de los sectores público y privado para garantizar la viabilidad a largo plazo y una alta rentabilidad.

A.I.D.:

- intensificará sus esfuerzos para que ONGs autóctonas laboren en asuntos ambientales
- promoverá programas creativos tales como el intercambio de deuda por naturaleza para incrementar el papel del sector privado en la protección y mantenimiento de la base de recursos naturales y limitar el papel de las agencias gubernamentales a la fijación de políticas, funciones reguladoras, apoyo a inversiones en infraestructura importante e investigaciones.
- concentrará su inversión en las siguientes áreas técnicas relacionadas con el medio ambiente:
 - Agricultura sostenible

A.I.D.:

- ayudará a las ONGs y a los gobiernos a desarrollar políticas, leyes y programas; en especial aquellos que afecten el uso de la tierra, y los que se necesiten para fomentar prácticas agrícolas sustentables, incluyendo la conservación de agua y suelos y la adopción de producción de árboles en fincas.
- trabajará con instituciones regionales y locales para desarrollar, divulgar y promover el empleo de tecnologías de conservación y reducir a un mínimo la contaminación por medio de plaguicidas.
- por medio de iniciativas regionales, fortalecerá a las instituciones públicas y privadas que trabajen en métodos integrados de protección de cultivos, y reglamentación y administración del uso de plaguicidas.

b. Buena administración forestal

A.I.D.:

- se concentrará en políticas y mecanismos para el control de bosques tropicales y coníferos, al igual que otras políticas, como lo son la venta y fijación de precios de bosques maderables.
- ayudará a las instituciones centroamericanas en la administración de áreas seleccionadas en donde existan bosques naturales con potenciales de alta producción, y en la producción sustentable de productos de madera, la conservación de agua, y otros beneficios ambientales.

c. Administración de áreas silvestres y protección de diversidad biológica

A.I.D.:

- apoyará y fortalecerá programas tendientes a consolidar y administrar, de forma sostenida, los parques y reservas nacionales legalmente declarados como tales.

- ayudará a las agencias públicas y privadas a elaborar planes prácticos para la administración de áreas silvestres prioritarias y ayudará a desarrollar las instalaciones y servicios necesarios para controlar el acceso de visitantes a las áreas silvestres.
- fortalecerá la capacidad institucional para planificar y administrar el desarrollo costero.

d. Administración de cuencas vitales

A.I.D.:

- promoverá medidas tendientes a que los usuarios paguen por los costos relacionados con la administración y conservación de suministros de agua.
- ayudará a los terratenientes, agricultores, y a grupos comunales, a poner en vigor prácticas de conservación en cuencas vitales, incluyendo estructuras para almacenamiento y distribución de agua, adquisición de tierras, cercados, y supervisión de calidad y aflujo de aguas de superficie que se vierten en corrientes.
- apoyará la educación sobre el medio ambiente para que el público tenga mayor conciencia de los recursos costeros.

e. Control de contaminación urbana

A.I.D.:

- promoverá mayor responsabilidad por parte del sector privado en la solución de problemas de manejo de desechos sólidos y de contaminación del agua y del aire por medio de análisis de políticas y reformas a reglamentos, asistencia técnica y estudios de factibilidad.
- acudirá al sector privado de los EE.UU. para que proporcione asistencia técnica sobre el control de la contaminación industrial y los riesgos a la salud en el trabajo.
- elaborará y colaborará en proyectos pilotos, conjuntamente con el Banco Mundial, con la Agencia para la Protección

Ambiental (EPA), y con el BID, para demostrar iniciativas eficaces en función de costos tendientes a reducir la contaminación del aire y del agua en áreas urbanas.

V. OBJETIVO ESTRATEGICO NUMERO TRES: LOGRO DE UNA COOPERACION REGIONAL REAL

A. REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

Consecuente con el enfoque de la Iniciativa para las Américas, y dentro del marco de la Asociación para la Democracia, la estrategia de A.I.D. es de carácter regional y apoya la interdependencia política y económica de los países centroamericanos. Una estrategia regional implica trabajar no sólo con instituciones regionales sino también concentrarse en temas y asuntos relacionados con nuestras relaciones bilaterales para promover aún más los objetivos compartidos de democracia y crecimiento en la región. La coordinación con otros donantes—Canadá, la Comunidad Económica Europea, Japón, y países latinoamericanos como Venezuela y México—se reforzará dentro del marco de la ADD.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y las instituciones regionales afines que lo conforman hicieron importantes aportes al crecimiento y desarrollo centroamericano durante el decenio de los años 60. En los últimos veinte años, no obstante, se hizo evidente lo endeble del esquema de sustitución de importaciones en el que se basó el MCCA, con el consecuente bajo crecimiento y menos posibilidades de invertir productivamente. Además, las instituciones regionales han jugado un papel cada día menos influyente, y la cooperación regional, igualmente, se fue debilitando igualmente hasta que, hacia finales de los años 80, los esfuerzos centroamericanos para lograr una solución pacífica a los conflictos de la región, frenaron la tendencia.

La elección de un gobierno orientado hacia la libre empresa en Nicaragua ha renovado el interés en soluciones comunes a problemas económicos regionales. Existe un interés creciente en acelerar el resurgimiento del comercio intraregional, no como sustituto a mercados de exportación fuera de la región, sino para complementarlos. Las reformas recientes sobre controles de divisas y aranceles en cada país han reducido los obstáculos al comercio intraregional. En junio de 1990, en Antigua, Guatemala, los presidentes de los países centroamericanos—incluyendo a Panamá en calidad de observador—aprobaron un Plan Centroamericano de Acción Económica para fortalecer la integración y la cooperación intraregional. Esa tendencia recibió mayor empuje al adoptarse un plan y horario específicos de

trabajo en de la Declaración de los Presidentes Centroamericanos , en diciembre de 1990, después de la cumbre realizada en Puntarenas, Costa Rica.

B. LIMITACIONES

A pesar del renovado espíritu de cooperación intraregional, y de haberse frenado el agudo y largo descenso en el comercio intraregional, quedan aún obstáculos significativos a una cooperación regional efectiva:

- Las instituciones claves—sobretudo la SIECA (Secretariado para la Integración Económica Centroamericana) y el BCIE (Banco Centroamericano para la Integración Económica)— están en una posición financiera débil debido a que los países individuales no han podido hacerle frente a sus cuotas y, en el caso del BCIE, a atrasos en las amortizaciones de sus préstamos por parte de los países miembros.
- Las instituciones regionales dependen en exceso de los recursos externos, especialmente de los que provienen de A.I.D., cuyos niveles no pueden, ni deben, mantenerse indefinidamente.
- La capacidad administrativa y técnica de algunas instituciones regionales es endeble, debido en parte, pero de ninguna forma totalmente, a sus problemas financieros.
- Desde hace tiempo, Honduras y Nicaragua han compartido la opinión de que durante el apogeo de la integración económica regional, los beneficios de ésta estaban divididos desproporcionadamente; y querrán tener la confianza en que todo nuevo plan de integración redundará en beneficios más equitativos. La participación de Panamá en iniciativas regionales determinadas pudiera también ser problemática.
- A pesar de que la realineación de los tipos de cambio han removido un gran obstáculo al creciente comercio intraregional, persisten las restricciones cuantitativas en la forma de procedimientos aduanales, de reglamentos sobre transporte, y de otros controles que evitan que los bienes y servicios se muevan con libertad entre los países. Además,

cierto comercio intraregional sigue hasta la fecha sujeto a tarifas arancelarias.

C. ESTRATEGIA DE PROGRAMAS

1. *Foro para diálogo regional centroamericano*

El tema global de esta estrategia es respaldar los objetivos de la Declaración de Antigua por medio de:

1. el fomento a sociedades democráticas,
2. el logro de crecimiento económico de amplia participación, y
3. la consecución de la cooperación regional.

En el logro de este tercer objetivo, prioritariamente está la expansión de la cooperación regional relacionada directamente con los dos primeros objetivos. A.I.D. apoyará una serie de programas para:

- proporcionar foros para la discusión de iniciativas regionales específicas.
- compartir información,
- intercambiar experiencias, y
- promover una convergencia de políticas en la región.

Ejemplos de temas apropiados incluyen:

- el intercambio de información legislativa entre legisladores y otros representantes electos,
- el fomento municipal y la consolidación de instituciones democráticas locales, y
- la movilización de inversiones nacionales y el flujo financiero intraregional.

2. *Fortalecimiento de los organismos regionales y reducción de su dependencia de*

recursos de A.I.D.

A.I.D. reconoce el papel importante que juegan los organismos regionales frente a una gama de asuntos de interés regional. No obstante, y mientras dure la estrategia, los organismos regionales tendrán que asumir mayor responsabilidad de sus propios presupuestos institucionales básicos. A.I.D. ayudará a estas instituciones a buscar otros medios de financiamiento, incluidos otros donantes, dotaciones y mecanismos de autofinanciamiento. La estrategia prevé que los organismos regionales se independicen de la ayuda de A.I.D.

Al mismo tiempo que reduce su financiamiento de costos institucionales básicos, A.I.D. trabajará con organismos regionales, donde sea posible, en gestiones específicas consecuentes con las actividades de desarrollo de los centroamericanos. ROCAP tomará el liderazgo en poner en marcha de la estrategia de A.I.D. encaminada a promover instituciones regionales viables que no dependan ya predominantemente de los recursos de A.I.D..

3. Estudios y diálogos sobre políticas que respaldan la liberalización del comercio.

Conjuntamente con las instituciones financieras y con otros donantes bilaterales, A.I.D. promoverá mayores reformas de políticas, legales y de otra índole, tendientes a la liberalización aún mayor del comercio dentro de Centroamérica. ROCAP emprenderá análisis económicos más extensos incluyendo análisis comerciales, de mercado y financieros, para ayudar a los países a aumentar el comercio intraregional y flujo financiero. ROCAP trabajará con las Misiones y con países estimular la convergencia de políticas económicas firmes y que promuevan una futura zona regional de libre comercio.

4. Programas sectoriales

Los sectores en los cuales A.I.D. tratará de fortalecer o iniciar programas regionales incluyen los siguientes:

a. Infraestructura comercial

A.I.D. fomentará empresas conjuntas entre los sectores público y privado en búsqueda de posibles embotellamientos en la infraestructura que inhiban la inversión y el comercio. Entre las necesidades específicas están las mejoras a las instalaciones portuarias y la

modernización de canales claves que conducen a los puertos. Si bien los recursos financieros y técnicos de A.I.D. excluyen mucho apoyo financiero para actividades de construcción, ésta puede jugar un papel importante promoviendo estudios, asistencia técnica, capacitación y diálogo sobre políticas.

b. Energía

Este es otro sector en el cual los recursos se concentran, como debe ser, en esfuerzos que no se relacionen con el financiamiento de la infraestructura física. Entre los temas que se tratarán por medio de otro tipo de asistencia están el fortalecimiento de operaciones regionales de portacargas; las gestiones encaminadas a una estructura uniforme de tarifas arancelarias; la privatización; la generación conjunta de energía; mayor uso de plantas geotérmicas y pequeñas hidroeléctricas; y la ampliación de la cobertura rural.

Con el rápido crecimiento económico, la producción y distribución de energía constituirán una limitación importante al mayor crecimiento. Valiéndose de mecanismos regionales, A.I.D. ayudará a los países—por medio de asistencia técnica, capacitación, diálogo intraregional e intercambio de información—a mejorar las políticas sobre planificación y conservación de energía, y promoverá la debida participación intraregional y el acceso a ésta.

c. Sectores sociales

A.I.D. también aprovechará las oportunidades que presenten los gobiernos centroamericanos para ejecutar programas en los sectores sociales dentro de un marco regional. Una de estas oportunidades está representada en una nueva iniciativa regional, "Paz y Salud para el Desarrollo y la Democracia", adoptada en 1990 por los Ministros de Salud de los países centroamericanos. A.I.D. apoyará esta iniciativa regional, ayudando así a consolidar el progreso logrado durante el decenio de los 80 en aumentar el acceso a servicios básicos de salud y nutrición materno-infantiles y a intervenciones para salvar la vida de los niños. Se dará realce a los mecanismos que aseguren la sostenibilidad de estos programas.

d. Recursos ambientales y naturales

Por medio del Proyecto Regional para el Medio Ambiente (RENARM), A.I.D. apoya la cooperación regional para hacer frente a problemas

ambientales y de recursos naturales. El nuevo espíritu de cooperación en la región, y la creciente percepción de la importancia y naturaleza interdependiente de los problemas ambientales y de recursos naturales, le presentarán a A.I.D. mayores oportunidades para fomentar programas regionales en esta área.

VI. ADMINISTRACION Y RECURSOS

A. RELACIONES ORGANICAS

1. Coordinación del Gobierno de los EE.UU. y Marco de Ejecución

La estrategia de A.I.D. es consecuente con políticas declaradas de los EE.UU. y con iniciativas centroamericanas. Para que la estrategia funcione, hace falta la colaboración estrecha con otras agencias del Gobierno de los EE.UU. Por ejemplo, con respecto a la EAI, A.I.D. trabajará con los Departamento del Tesoro y de Comercio en lo que se relacione con a oportunidades de comercio (e.g. el Centro de Desarrollo Comercial Latinoamericano y del Caribe), con el Departamento del Tesoro y el BID en lo que se refiere a inversiones y reducción de deuda, y con el Departamento de Estado y la Agencia para la Protección Ambiental en lo que respecta a asignaciones en fondos locales para actividades ambientales.

Dentro del marco de la ADD, el apoyo de A.I.D. consistirá en proporcionar personal técnico para consultas. Se mantendrá coordinación constante con el Cuerpo de Paz, con los Departamentos de Agricultura, Tesoro, Justicia, Defensa, Salud y Recursos Humanos; y otras agencias con las cuales A.I.D. ya tiene establecido relaciones en la región.

2. Coordinación Regional dentro de A.I.D.

Para aumentar la coordinación e integrar más efectivamente los programas bilaterales y regionales, se establecerá una nueva estructura de supervisión para los programas centroamericanos de A.I.D.. El Subadministrador encabezará una comisión planificadora integrada por los directores de las Misiones de A.I.D., ROCAP y la oficina de Asuntos Centroamericanos, en la cual ROCAP fungirá como Secretaría Ejecutiva. La comisión se reunirá dos veces al año para repasar las prioridades generales, tratar asuntos de interés regional y preparar sugerencias para la Asociación para la Democracia (ADD) y procesos regionales del Grupo Consultivo.

3. Enfoques regionales

Con su presencia en el campo y su larga experiencia en la región, la posición de ROCAP es sumamente ventajosa para ayudar a fomentar la cooperación regional en áreas que les interesen a los centroamericanos y a los Estados Unidos. ROCAP puede proporcionar un foro regional para la difusión de información, y apoyo técnico y asistencia a programas que estimulen políticas armónicas en lo que respecta a puntos importantes como lo son el comercio, la inversión, la energía y el fomento municipal.

Si bien ROCAP está involucrada sólo en forma tangente con la cartera de iniciativas para fortalecer la democracia, con esta nueva estrategia se le asignarían tres responsabilidades importantes. Primero, ROCAP—en consulta con las misiones bilaterales y con la Oficina de A.I.D. para la Iniciativa de Latinoamérica y el Caribe—preparará los términos de referencia y contratará a expertos con “especialidades” pertinentes, similar a los contratos que tiene ROCAP en el sector de exportaciones. Cuando sea oportuno, se proporcionará asistencia técnica para programas de “temas comunes”, como lo son las reformas y el fomento judicial y legislativo. Este enfoque para prestación de asistencia técnica y para compartir información, reduciría en forma considerable la carga de trabajo administrativo de cada misión participante. Los contratistas especializados estarían en una posición excelente para facilitar la comunicación y redes de comunicación entre las respectivas instituciones contrapartes en cada país y, por medio este proceso, promover el desarrollo de valores y enfoques compartidos entre los centroamericanos.

En segundo lugar, se le encargará a ROCAP la tarea de administrar una gama de programas de capacitación con un “tema común”, tanto en los Estados Unidos como en otros países. ROCAP celebraría contratos con instituciones especializadas en capacitación quienes a su vez serían las responsables de elaborar los planes de estudios y encargarse del trabajo administrativo relacionado con los participantes. Las Misiones podrían “participar en” los diversos contratos, lo que les daría acceso a especialidades o programas de capacitación que concordasen con las prioridades de cada país. Este aspecto es importante dado que gran parte de las Misiones estarán cortas de personal para que se encargue de la carga implícita de trabajo administrativo del programa de Iniciativas Democráticas.

Por último, ROCAP coordinará con las Misiones centroamericanas de A.I.D. para ayudar a ejecutar el programa de la ADD. Este papel tendrá una importancia cada vez mayor a medida que aumente el diálogo con los

donantes, y que surjan oportunidades para actividades conjuntas o paralelas con ellos a nivel regional o de país.

B. CONSIDERACIONES SOBRE ADMINISTRACION

1. Transición en el Trabajo

Para ajustarse a las reducciones que se anticipan en lo que respecta a fondos y a personal, y reconociendo el creciente papel que en el campo de financiamiento juegan los donantes en la región, A.I.D. proyecta cambiar su forma de ejecutar proyectos y concentrar sus programas en lo que respecta tanto a términos de sectores como a cantidad de iniciativas que maneja. Si bien la estrategia establece un mayor uso de asistencia fuera de proyectos específicos para respaldar las actividades de crecimiento, la expansión de los programas relacionados con la democracia y el medio ambiente compensaran en parte las economías en personal que el enfoque sectorial representa. Incrementando el uso de mecanismos regionales de ejecución, se buscarán reducciones en los campos técnico y administrativo.

El énfasis mayor en el fortalecimiento de la democracia que contempla la estrategia, significará más coordinación con otras agencias del Gobierno de los EE.UU. y algunos cambios en la orientación técnica del personal de A.I.D.. A.I.D. trabajará estrechamente con los Departamentos de Estado y de Justicia en la puesta en vigencia de gestiones relacionadas con la democracia y tomará la iniciativa, cuando sea oportuno, en las funciones relacionadas con políticas, operaciones y responsabilidad por acciones que se tomen, relacionado con el programa.

2. Necesidad de Restricciones del Congreso

La concentración más eficiente de programas requerirá mayor flexibilidad de financiamiento para responder a las necesidades manifestadas por la región y más supervisión para demostrar el impacto que tengan los programas en esas necesidades. Para ello se necesita un alivio en la designación de fondos para fines determinados y cuentas específicas que no reflejan muy bien la concentración hacia el crecimiento y la democracia de esta estrategia. A.I.D. propone un alivio en la rigidez que representan las tradicionales asignaciones para cuentas específicas a modo de que se logre una mayor asignación de recursos en base a esta estrategia y al rendimiento de los beneficiarios

en cuanto al logro de estos objetivos. Con mayor flexibilidad para programar, A.I.D. estará en mejor posición de conseguir otros donantes y aumentar su financiamiento de programas complementarios en la región.

C. RECURSOS

Durante el período 1984-90, los países centroamericanos dependían fuertemente de la asistencia económica de los EE.UU. para pagar importaciones y financiar las inversiones. A partir de 1984, no obstante, la capacidad de los países centroamericanos para hacerle frente a sus propias necesidades de desarrollo y obtener recursos externos de otras fuentes que no sean el Gobierno de los EE.UU., ha aumentado significativamente y esta dependencia debería seguir disminuyendo durante los años 90. Además, el retorno de la paz a la región debería de aumentar la productividad de las inversiones, especialmente con la eliminación de la necesidad de destinar considerables recursos al reemplazo de la infraestructura dañada por acciones guerrilleras. Las principales fuentes de divisas son: las exportaciones, el flujo de capitales privados y la asistencia gubernamental.

Ingresos por Exportaciones

A pesar de que las exportaciones tradicionales de la región siguen estancadas a causa de bajos precios en mercados mundiales, el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales está proporcionando, cada día más, las divisas que se necesitan. Las exportaciones no tradicionales aumentaron de \$423 millones en 1983 a \$1,300 millones en 1990, y pudieran llegar a \$4,000 millones para 1996, si se siguen ejecutando políticas económicas orientadas hacia el exterior. Esto reflejará una transformación económica fundamental. En 1984, los productos no tradicionales representaban sólo el 12% de las exportaciones totales fuera de Centroamérica. Para 1996, podrían representar casi la mitad. Esta diversificación de exportaciones debería mejorar la estabilidad de los ingresos por exportaciones y aumentar los empleos productivos, al mismo tiempo que se sientan las bases de un acrecentado dinamismo económico y producción de exportaciones con posibilidades más favorables de acceso a mercados mundiales.

Capital Privado

Los flujos de capital privado probablemente sean bastante más positivos durante los años 90 que lo que fueron durante los 80. Se espera que el descenso gradual del conflicto militar en El Salvador, al establecimiento de gobiernos democráticos en Nicaragua y Panamá, y los marcos de políticas económicas, por lo general mejoradas, en toda la región, estimulen la afluencia de capitales privados, en la forma de inversiones extranjeras y de retorno de los capitales que se fugaron durante el período comprendido entre 1980-84.

Luego de considerables fuga netas de capitales durante 1980-84, el capital privado empezó a fluir hacia la región en 1985-89, hasta alcanzar un promedio de \$300 millones al año. De continuarse con buenas políticas, este promedio pudiera ascender a \$500 millones para 1996.

Asistencia de Otros Donantes

Se espera que para el decenio de los 90, la asistencia de otros donantes a Centroamérica, especialmente de las agencias multilaterales, será considerablemente mayor que lo que fuera durante los años 80. Los desembolsos netos del FMI durante 1984-90 fueron de \$400 millones negativos, y del BIRF sólo cerca de \$200 millones. Para 1991-96, el flujo neto del FMI debería ser alrededor de cero, dado que la región ha reducido substancialmente su deuda con el Fondo. De continuarse con buenas políticas, los desembolsos brutos del Banco Mundial y del BID deberían ser más del doble para 1991-96 de lo que fueron en los últimos seis años. Se puede esperar un aumento modesto por parte de otros donantes bilaterales durante los años 90.

Asistencia de EE.UU.

Los cambios mencionados anteriormente deberían permitir un descenso gradual de la ayuda de EE.UU. a la región, consecuente con los objetivos de crecimiento económico rápido y consolidación de la democracia descritos anteriormente. El Cuadro II muestra una tendencia nacional para flujos de A.I.D. durante el período 1991-1996, consecuente con el progreso continuo en esas áreas y flujos que se esperan de otras fuentes. La asistencia de A.I.D. disminuiría de \$810 millones en 1990 (excluyendo \$420 millones en ayuda extraordinaria para Panamá) a \$430 millones para 1996, arrojando un total de \$3,200 millones en 1991-96. Esto representaría una reducción de los \$6,200 millones de 1984-90. Más de \$1,000 millones de esta asistencia durante 1991-96 estaría destinada a Nicaragua, que fue excluida de la asistencia por parte de EE.UU. durante 1984-89. Para los cuatro países incluidos en la Iniciativa para Centroamérica durante 1984-89, el descenso sería de cerca de \$6,000 millones en 1984-90 a \$2,000 millones durante 1991-96.

El flujo proyectado de A.I.D. de \$3,200 millones, complementados con otros flujos proyectados de recursos, llevaría a una tasa de crecimiento de un poco más de 5% para 1996. Debido a las muchas suposiciones y proyecciones que requiere tal modelo, los resultados puede ser solamente especulativos. Muchos factores—los precios mundiales del café, las tendencias en la economía mundial, la productividad de las inversiones, y las políticas económicas en general—podrían cambiar substancialmente las necesidades proyectadas de recursos. Con los flujos proyectados de otras fuentes hacia Centroamérica, pudiera esperarse que la porción de A.I.D. del total de

recursos disponibles de estas fuentes disminuyera continuamente durante los años 90. De un nivel de 44% de los totales disponibles en 1984, la parte de A.I.D. debería disminuir a 16% en 1996.