

El Salvador proceso

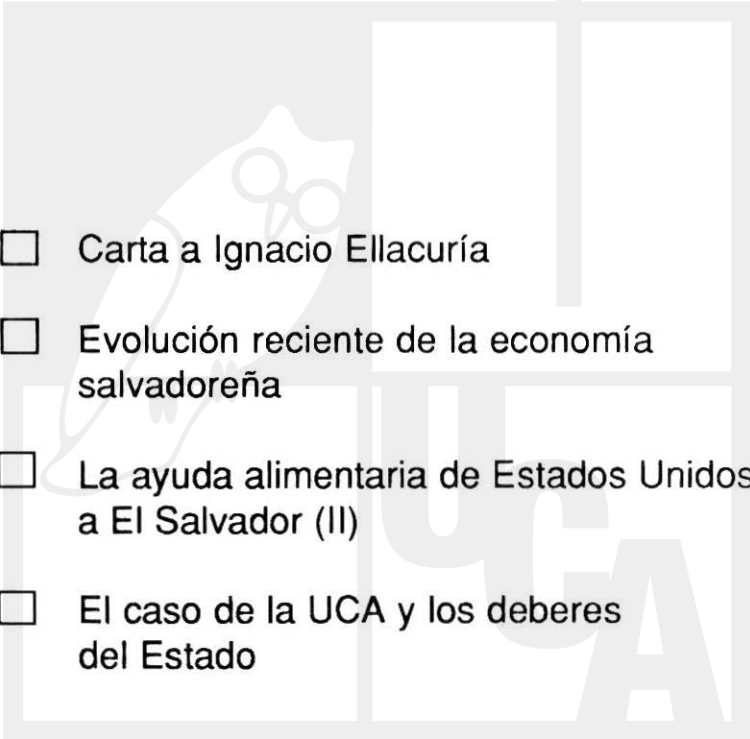
informativo semanal

año 11
número 452

noviembre 14
1990

ISSN 0259-9864

centro universitario de documentación e información

- 
- Carta a Ignacio Ellacuría
 - Evolución reciente de la economía salvadoreña
 - La ayuda alimentaria de Estados Unidos a El Salvador (II)
 - El caso de la UCA y los deberes del Estado

Carta a Ignacio Ellacuría

Más de una vez lo he dicho: en medio de tantas maravillas científicas y técnicas, no pocos rasgos de nuestro tiempo —genocidios, cámaras de gas, utilización del poder para el aplastamiento metódico del discrepante— nos ponen en la íntima necesidad moral de ir encontrando hombres que nos reconcilien con la condición humana; por tanto, con nosotros mismos, porque, querámoslo o no, semejantes por naturaleza somos de quienes han cometido tales monstruosidades. Pues bien, Ignacio: uno de esos hombres reconciliadores has sido tú para mí, desde que te conozco. No porque te trate con asiduidad. En tus aulas salvadoreñas pasas gran parte del año; y durante los meses que resides en Madrid, tus trabajos y los míos, aunque en alguna medida coincidentes entre sí, día a día van impidiéndome verte y oírte cuanto yo quisiera. Más de una vez se me hace anímicamente sensible esta carencia de lo que, así es la vida, podría tener y no tengo. Pero sé cuáles son tus empeños en el trópico centroamericano, conozco lo que llena tus meses madrileños, y esto es suficiente para que tu condición de **pharmakós** cristiano, de hombre que con su vida borra en los demás una ocasional mala conciencia de ser hombres, logre eficacia para mí.

Pharmakós cristiano. Mientras entre ellos surgía y se configuraba el término **phármakon**, medicamento, los griegos arcaicos llamaron **pharmakós** al hombre cuyo sacrificio ritual limpiaba a la ciudad de sus pecados públicos. Sin sangre y sin carácter de rito, desde luego, nunca ha dejado de existir tal costumbre, y así nos lo haría ver en la actual existencia colectiva un sociólogo de la ética suficientemente agudo y avisado. Pero la dulcificación de los hábitos civiles ha dado existencia a otro modo del

pharmakós: el hombre que no por lucro, sino por vocación, cotidianamente consagra su vida propia —la consagra, sí, porque verdadero **sacramentum** es tal acto— a la perfección de la vida de los demás. Y puesto que uno de tales eres tú, y por añadidura de manera cristiana, reconciliador con la condición humana eres para mí, aun cuando no converse contigo tantas veces como quisiera.

Veamos, si no. ¿Qué haces en El Salvador? A mi modo de ver, dos cosas: La primera, una dedicación: enseñar filosofía y teología a la altura de nuestro tiempo, con el rigor que el adjetivo “universitario” tan perentoriamente exige y con la orientación que la peculiaridad del pueblo que te rodea —un país que a sí mismo se llama cristiano, pero en cuya sociedad tan poco cristianas son las diferencias económicas, políticas y culturales— no menos perentoriamente pide. La segunda, sin que acaso tú te la propongas, una irradiación: demostrar con el ejemplo diario que España es capaz de enviar a lo que antaño fue su mundo americano algo más que indios dominadores y prepotentes clérigos tantas veces abnegados, sí, pero tantas veces incapaces de predicar allí, y según la real estructura de este “allí”, cómo deben hacerse realidad social los preceptos del Evangelio. Mientras los países iberoamericanos sigan siendo lo que son, su existencia será para los españoles sensibles confortación y espina; confortación, porque esa existencia suya nos enseña hasta dónde fue capaz de llegar el esfuerzo de los nuestros; espina, porque nos pregunta punzantemente si por nuestra mala ventura o por nuestro empecinamiento en hábitos históricos revisables seremos los hispánicos incapaces de lograr formas de convivencia civil en verdad satisfactorias. Y

como tu haces con valentía, inteligencia y amor lo que a este respecto debes hacer, mira por donde, Ignacio, tu virtud de **pharmacós** cristiano te convierte a la vez en **pharmacós** hispano, y no sólo me reconcilias con mi perpleja, aunque nunca dimisionaria hombría, también con mi asimismo perpleja y asimismo no dimisionaria española.

¿Qué haces en Madrid? Ante todo, ayudas filial y fraternalmente a Xavier Zubiri. Con tu gran inteligencia, tu ancho saber y tu fino discernimiento, sirves de apoyo intelectual y afectivo a Zubiri, para que éste, en la plenísima y luminosa madurez de sus setenta y ocho años, siga haciendo filosofía. Comentando el segundo número de **Realitas** —cuyas quinientas cincuenta páginas de texto debieran haber leído ya todos los que en España se dedican o dicen dedicarse al saber filosófico—, has escrito hace poco: "La filosofía pura no goza hoy de buena salud. Ni en España, ni fuera de ella. Los llamados filósofos o son docentes, o hacen arqueología, o politizan filosóficamente. Las tres son tareas de relieve, incluso para el propio filosofar, pero no lo pueden sustituir". Y tú, consciente, como Hegel, como el propio Zubiri, de que sin "filosofía pura" no es posible la plena dignidad histórica de los pueblos, aunque esa filosofía sea doloridamente crítica, porque al filósofo no le sale de otro modo, tú, con la enorme autoridad personal que te dan esos meses anuales de residencia en El Salvador, donde tan ejemplar y eficazmente sabes poner teoría válida al servicio de una praxis liberadora, con no menos ejemplaridad y eficacia ayudas a que Zubiri haga filosofía pura, la suya.

Más aún haces en Madrid y sigues haciendo en El Salvador: mostrar convincentemente que esa zubiriana filosofía pura se halla en el nivel histórico del tiempo en que

existimos, aunque su autor no sea aficionado a la exhibición de citas bibliográficas a pie de página, y puede servir de fecundo e idóneo fundamento intelectual a muchos saberes particulares. Aristóteles se preocupó de clasificar y describir los animales, además de especular sobre el ente. Además de componer sus **Meditaciones de prima philosophia**, Descartes rivalizó con Snell en el estudio de la refracción de la luz. Kant, en cambio, nos pasó a mostrar cómo su **Crítica de la razón pura** podía ser base filosófica de la matemática y la física entonces vigentes. Al modo de Kant, aunque sólo en esto, Zubiri es sobre todo filósofo de fundamentos, por muy asentadas en "filosofías segundas" que se hallen las construcciones sistemáticas de su "filosofía primera". Véalo el lector en un trabajito de hace pocos años, titulado "Trascendencia y física". Y si esto es así, y de tan sólida manera ¿puede a nadie extrañar que una gavilla de personas, a cuya cabeza estás tú, con Diego Gracia a tu lado, se esfuercen —nos esforcemos— por aprovechar actual y oportunamente, al servicio de un saber particular, esa fecunda capacidad de fundamentación teórica que tiene la filosofía pura de Xavier Zubiri?

Ni creo ser pusilánime, ni tengo la impresión de vivir habitualmente en el desánimo. Pero a veces, Ignacio, necesito reconciliarme con mi inalienable condición humana, y a ello provee, incluso sin coloquio expreso contigo, tu simple realidad, el hecho de que seas como eres y hagas lo que haces. Y por añadidura, eso mismo regalas a mi también inalienable condición hispana... Otra vez se ha equivocado la más pesimista de las sentencias de Tomás de Kempis; otra vez resulta que no vuelve uno menos hombre después de haber tratado con los hombres.

Pedro Laín Entralgo (1977)

Evolución reciente de la economía salvadoreña

A poco más de un año de la asunción de ARENA al poder Ejecutivo, la evolución de las grandes variables macroeconómicas muestra tendencia hacia la mejoría; sin embargo, también deja lugar a dudas sobre la posibilidad de continuar evolucionando hacia la desaparición de los grandes desequilibrios macroeconómicos, o cuando menos hacia su disminución.

De acuerdo a las series estadísticas del Banco Central de Reserva, durante el primer semestre del año las medidas de estabilización estarían rindiendo sus frutos en términos de disminución de los desequilibrios fiscal y externo, mientras que las medidas de política económica en las áreas fiscal, crediticia y cambiaria estarían haciendo lo suyo para estimular el crecimiento de la producción, aunque ello no habría provocado el efecto esperado sobre los niveles de empleo. Por otra parte, el crecimiento de los precios continúa su marcha con el consecuente deterioro de los salarios reales y condiciones de vida de los sectores mayoritarios del país.

Los resultados del programa económico

Los indicadores económicos referidos a la balanza de pagos y operaciones financieras del gobierno central revelan una tendencia hacia la mejoría, pero ésta necesita ser tomada con cautela pues no necesariamente implica que pueda ser sostenida. En cambio, la disminución del crecimiento de los precios internos no es algo de lo que el gobierno pueda jactarse; mientras que la tendencia hacia el aumento de la actividad económica reflejada por el IVAE calculado para los primeros 6 meses del año no ha tenido su reflejo en un incremento de los niveles de empleo en la industria y el comercio.

Sector externo

El desequilibrio externo no parece encaminarse hacia su corrección después de más de un año de política económica del nuevo gobierno. La obtención de un superávit en la balanza de pagos (ver cuadro N° 1) obedece a una situación especial que difícilmente puede repetirse de período a período. Durante los primeros 6 meses del año se registró un flujo de capital privado de 122.8 millones de dólares, lo cual posibilitó la obtención de un saldo positivo de 89.1 millones de dólares en la balanza de pagos. Hay dos aspectos a resaltar en relación a esta situación. En primer lugar, considerando que el país presenta altos niveles de inestabilidad política —y, por tanto, no es demasiado atractivo para los inversionistas— y que el flujo de capital privado proviene mayoritariamente de agentes nacionales cuya disponibilidad de recursos es limitada, la posibilidad de que el flujo de capital privado continúe en los niveles exhibidos es escasa. En segundo lugar, la tendencia mostrada por la balanza comercial ha sido hacia una ampliación de su déficit en relación al primer semestre del año pasado, lo cual deja lugar a dudas sobre los logros efectivos de las medidas de estabilización implementadas por el gobierno.

Una señal de efectiva corrección del desequilibrio externo sería una tendencia a la disminución del déficit de la balanza comercial, pues ello garantizaría que el saldo superavitario de la balanza de pagos es sostenible. La dependencia de variables exógenas como la repatriación y/o ingreso de capital privado no garantiza una mejoría autosostenida de la balanza de pagos, y si a ello agregamos que la tendencia secular hacia el déficit mostrada por la balanza

CUADRO N°1
EL SALVADOR: BALANZA DE PAGOS.
(Millones de dólares)

	Enero-junio	
	1989	1990
Cuenta corriente	-57.7	-79.1
Balanza comercial	-216.3	-234.6
Servicios netos	-19.4	-14.4
Transferencias netas	178.0	169.9
Cuentas de capital	-3.9	168.2
Capital oficial	61.4	18.7
Capital bancario	0.2	26.7
Capital privado	-65.5	122.8
Saldo balanza de pagos	-61.6	89.1
RIN	26.6	-63.5
Pagos diferidos	35.0	-25.6
Nivel de RIN	211.5	356.8
Saldo pagos diferidos	70.0	41.7

Fuente: Banco Central de Reserva/ GAES-MIPLAN

comercial se ha mantenido para el mes de agosto, no se puede sino decir que la actual tendencia de la balanza de pagos no es en manera alguna estable. Entre los meses de junio y agosto el déficit de la balanza comercial se incrementó en 140 millones de dólares, es decir 59.6% en relación al saldo que presentó en el mes de junio (Ver cuadros N° 1 y N° 2). Lamentablemente, desconocemos la evolución de los demás rubros de la balanza de pagos, lo cual imposibilita determinar su saldo para el mes de agosto. La situación del sector externo, pues, presenta un alto grado de fragilidad, más aún si se considera la presión adicional que colocaría sobre la balanza comercial un eventual estallido de la guerra en el Golfo Pérsico, y el desproporcional incremento en los precios del barril de petróleo que ello provocaría; así como la amenaza de perder los compradores europeos de café que se cierne sobre los países centroamericanos.

El deterioro de la balanza comercial ha ocurrido a despecho de la disminución de la sobrevaloración del tipo de cambio producto de la adopción del sistema de cambios múltiples. Desde mayo del año pasado a mayo del presente, la sobrevaloración del tipo de cambio habría pasado de 73.5% a 48% (**Proceso 448**). Lo anterior y la continuidad del deterioro de la balanza comercial evidencian que la competitividad no es un problema relacionado exclusivamente con el tipo de cambio, puesto que la disminución de la sobrevaloración del colón no se ha traducido en un incremento proporcional de las exportaciones efectuadas; asimismo, tampoco ha provocado una disminución de las importaciones producto de su encarecimiento relativo.

Finanzas Públicas

En lo tocante a la situación de las finanzas públicas, los datos disponibles mues-

resumen semanal

CUADRO N°2
BALANZA COMERCIAL DE EL SALVADOR.
(Millones de dólares)

	Ene-ago '89	Ene-ago '90	Variación (%)
Exportaciones	383.9	425.7	10.9
MCCA	105.9	111.02	4.8
Resto del mundo	277.9	314.7	13.2
Importaciones	727.5	800.3	10
MCCA	132.9		136.3
2.6			
Resto del mundo	594.6	663.9	11.7
Saldo	-343.6	-374.6	9.01
MCCA	-26.9	-25.3	-6.0
Resto del mundo.	-316.7	-349.27	10.3

Fuente: Banco Central de Reserva.

tran una sensible mejoría de éstas en términos de reducción del déficit fiscal, el cual habría pasado de 759 millones de colones en el primer semestre de 1989 a 205.9 millones en el mismo período de 1990 (Ver cuadro N° 3). A la luz de estas estadísticas, las perspectivas de reducción del déficit fiscal son halagüeñas; sin embargo, resta por ver aún si el déficit fiscal programado por el gobierno —846.3 millones de colones para el final del año— puede ser alcanzado; principalmente de cara a lo impredecible que están volviéndose los entornos externo e interno debido a la conflictividad en el Golfo Pérsico y a la creciente efervescencia social que bulle en el ambiente nacional y que en algún momento obligarán al gobierno a realizar erogaciones y/o concesiones adicionales.

A manera de muestra, ténganse en cuenta las presiones ejercidas por los sectores productores de caña de azúcar y de granos básicos, los cuales se han pronunciado exigiendo al gobierno la concesión de subsidios a través de precios de garantía a sus productos. De cara a las elecciones pa-

ra diputados y alcaldes municipales, la respuesta oficial deberá ceñirse a una estrategia que evite tanto entrar en conflicto con estos sectores como el alza de los productos que ofrecen, lo cual le significaría realizar mayores erogaciones.

Al margen del optimismo oficial en lo tocante a la reducción del déficit fiscal, interesa resaltar el origen de su financiamiento y la ruptura que éste marca con la programación económica del gobierno. Del total del déficit, un 51.1% ha sido financiado con crédito proveniente del Banco Central de Reserva (BCR), lo cual muestra que las proyecciones del gobierno no están cumpliéndose. Para finales del año, el gobierno esperaba obtener un financiamiento neto de —3.5 millones de colones del Banco Central, es decir una disminución de la deuda pública con el BCR, y sólo para el primer semestre ya recibió un financiamiento que asciende a 105.3 millones de colones. Inevitablemente, esta emisión adicional de dinero redundará en un incremento de las presiones inflacionarias y, por tanto, contribuirá a que la tasa de inflación efectiva difiera de

la programada por el gobierno para finales de año.

Precios y salarios

En cuanto a la evolución del índice general de precios, éste muestra una tendencia alcista, la cual estaría reflejándose en aumentos de la tasa inflacionaria promedio interanual calculada para los primeros 9 meses del presente año en relación a la tasa promedio calculada para el mismo período del año anterior. Esta tasa ha pasado del 16.3% en el período enero-septiembre de 1989 al 25.4% en el mismo período del presente año. La tasa inflacionaria promedio ha aumentado entre ambos períodos, con el agravante de que aún no considera la tasa de inflación mensual que reportará el mes de octubre, y que se espera sea sensiblemente mayor debido al alza del precio de los combustibles decretada a partir

del día 10 de dicho mes. La tasa de inflación acumulada para los primeros 9 meses del año alcanzó el 12.3%, lo cual habría provocado que el índice general de precios pasara de 668.2 en enero a 736.9 en septiembre (**Proceso 450**).

Así pues, la meta establecida por el gobierno en el sentido de obtener una tasa inflacionaria anual de entre 19 y 20% —ya reajustada— difícilmente podrá lograrse; sea por los efectos del alza del precio del petróleo, por la situación fiscal imperante y/o por las presiones inflacionarias generadas por la devaluación disfrazada, que está presionando hacia el alza del tipo de cambio.

Los efectos del proceso inflacionario sobre los niveles salariales han sido importantes. A pesar del incremento del salario mínimo decretado en abril pasado, ello no será suficiente para costear el valor de la canasta básica requerida por una familia

CUADRO N°3
OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO CENTRAL.
(Millones de colones)

	1988	Enero-junio 1989	1990
Ingresos corrientes	1315.1	1248.7	1575.0
Gastos corrientes	1112.2	1616.2	1718.7
Ahorro corriente	202.9	-367.5	-143.7
Ingreso de capital	0.0	0.0	1.6
Donaciones	249.3	3.3	238.1
Gasto de capital	264.0	349.8	301.9
Superávit/déficit global	188.2	-759.0	-205.9
Financiamiento neto	-188.2	759.0	205.9
Interno	-307.2	681.1	118.2
Banco central	-65.9	343.	105.3
Bancos comerciales	-123.4	-30.1	-23.2
Otras fuentes	-117.9	367.7	36.1
Externo	119.0	77.9	87.7

Fuente: Banco Central de Reserva/GAES-MIPLAN.

CUADRO N°4
INDICE DE VOLUMEN DE LA ACTIVIDAD
ECONOMICA (IVAE)
(1984=100)

Sector	Enero-Junio	
	1989	1990
Indice General	3.48	6.03
Agropecuario	1.68	8.13
Industria	6.64	1.8
Comercio	1.51	8.84
Construcción	8.98	-3.93
Electricidad	-0.07	8.33
Transporte	10.46	7.48
Administración Pública	-6.68	7.71

Fuente: Banco Central de Reserva.

promedio. El incremento de 90 colones mensuales decretado en las áreas urbanas del país, que promediado con los incrementos en la ciudad de San Salvador y el resto de municipios del país representa un incremento cercano al 17.2%, no es suficiente ni siquiera para paliar el deterioro de los salarios reales ante un proceso inflacionario de las características descritas. La situación es similar o incluso más grave en el área rural, donde el incremento alcanzó un promedio de 15.6%. Adicionalmente, el deterioro de los salarios mínimos reales debe contextualizarse en el marco de su insuficiencia crónica para cubrir los costos de manutención de una familia promedio. Según MIPLAN, ya para mayo del presente año, el valor de la canasta básica familiar de alimentos alcanzaba —promediando su valor en la ciudad de San Salvador, resto de áreas urbanas y áreas rurales— los 24.3 colones diarios mientras que el salario mínimo diario alcanzaba un promedio de 15.75 colones. Es decir, que el salario mínimo no es suficiente ni para cubrir los costos de alimentación de

una familia promedio, mucho menos para satisfacer las otras necesidades básicas.

Producción y empleo

Los niveles de producción cuantificados por el IVAE muestran una tendencia hacia el alza que se evidencia en un índice de 6.03 para el primer semestre del presente año. Los sectores que habrían presentado menores niveles de crecimiento relativo habrían sido la industria manufacturera y la construcción; este último inclusive presenta una contracción de su IVAE.

A pesar de la tendencia hacia el crecimiento que, en conjunto, habría presentado la economía, los niveles de empleo habrían tendido hacia el decrecimiento, según los resultados de la encuesta de coyuntura en la industria y el comercio. La industria, con un IVAE de 1.88, mostró tendencias hacia la expansión de su actividad, al igual que el sector comercio, que presentó un IVAE de 8.84. Paradójicamente, los resultados de la encuesta de coyuntura en lo referente al empleo durante el segundo trimestre del

año arrojaron un saldo neto de -2 para la industria y de -10 para el comercio. Durante el primer semestre del año, el saldo neto de la situación del empleo en ambos sectores sería de +13 para la industria y de -10 para el comercio (**Proceso 450**).

Es decir, que la industria —que ha presentado menor IVAE que el comercio— ha generado más empleo que éste. Datos como el anterior permiten dudar del cálculo del IVAE realizado, pues la información derivada de la encuesta de coyuntura se limita a una simple recolección y tabulación de datos. Una comprobación más efectiva sobre la veracidad del IVAE calculado podría obtenerse de datos que cuantifiquen la inversión privada del período; sin embargo, no hay disponibilidad de tales datos.

Conclusión

En síntesis, las medidas de estabilización en las áreas del sector externo y del control de la inflación han cosechado frutos demasiado magros como para mostrarse optimistas de una próxima corrección de los grandes desequilibrios macroeconómicos. La situación del sector externo es tan precaria que podría revertirse en el momento

en que el flujo de capital privado reduzca su caudal, o que las coyunturas interna y/o externa así lo sobredeterminen, mientras que la tasa de inflación promedio refleja una tendencia al aumento más acusada que la observada durante los años anteriores a la llegada de ARENA al Ejecutivo.

En el área fiscal, el gobierno ha fallado en su objetivo de limitar el acceso al crédito del BCR por parte del gobierno central, y aunque se ha logrado reducir el déficit de las operaciones corrientes, la persistente emisión de moneda continuará alimentando el proceso inflacionario.

Por otra parte, de acuerdo a la información del BCR, el incremento del IVAE habría reflejado incrementos en la producción durante el primer semestre del año, aunque la inconsistencia de este dato con los obtenidos de la encuesta de coyuntura en lo referente al empleo dejan lugar a dudas sobre su verosimilitud. Por lo demás, que durante el primer semestre del presente año, el deterioro de los salarios reales ha continuado su marcha con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

La ayuda alimentaria de Estados Unidos a El Salvador (II)

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), una agencia multilateral que opera bajo la autoridad de la ONU, actualmente maneja el principal programa de alimentos en El Salvador. En el presente año, se estima que el PMA aportará más de la mitad de todo el alimento distribuido en el país. La situación del PMA-El Salvador es algo curiosa, sin embargo, ya que el 100 por ciento de estas distribuciones es alimento donado al PMA por Estados Unidos.

Aunque sorprendente, el alto peso de Estados Unidos en el caso salvadoreño se explica básicamente por la cercanía geográfica de este importante donador. El PMA, como agencia multilateral de la ONU, mantiene una administración de sus programas relativamente independiente. Los proyectos que apoya el PMA son aprobados en Roma, en base a solicitudes de los gobiernos receptores de la ayuda, y en este proceso Estados Unidos (como el donador más importante que aporta una cuarta parte de los recursos totales del PMA) tiene participación pero no la voz final. Muestra de esta independencia es que el PMA aprueba sus proyectos sin mucha atención a la ideología política del gobierno receptor, apoyando en los últimos años a gobiernos tan dispares como Nicaragua, Cuba, El Salvador y Guatemala.

El poder principal de Estados Unidos en relación al PMA es el de negar o soltar sus alimentos para proyectos que desapruébe (tal como lo hizo con los proyectos del PMA a favor del gobierno sandinista). En el caso salvadoreño, en contraste, las descripciones de sus programas alimentarios publicadas por AID demuestran su buena voluntad de apoyar los programas PMA en este país. No es de sorprender, ya que este arreglo

permite que Estados Unidos mantenga un fuerte apoyo alimentario al gobierno de El Salvador, sin tener que emprender las tareas difíciles de control y supervisión de la ayuda.

Aunque el PMA mantiene una postura apolítica en la selección de los países donde apoya proyectos, ya dentro del país receptor es frecuente que se dé un uso politizado de sus alimentos. Esto ocurre porque el PMA, como agencia de la ONU, suele canalizar sus alimentos a agencias de los gobiernos locales, agencias que frecuentemente reflejan intereses partidarios e incluso contrainsurgentes. En El Salvador, el PMA apoya proyectos alimentarios de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Obras Públicas, y de entidades como DIDECO, Banco de Fomento Agropecuario, CONADES.

En sus primeros seis años de operaciones, los programas de PMA-CONADES fueron básicamente asistencialistas. Es hasta 1987, luego de múltiples quejas del daño social provocado por la asistencia paternalista de CONADES —y en el marco de movilizaciones independientes de desplazados y repatriados para repoblar sus comunidades— que CONADES finalmente empieza proyectos productivos y de capacitación así como un programa de reubicación gubernamental.

Estos esfuerzos fueron apoyados con la adopción por CONADES del método Alimentos por Trabajo (APT), una modalidad impulsada por el PMA en todo el mundo desde hace muchos años. Una gran virtud de los programas APT es su auto-selección hacia los más necesitados. En el caso de CONADES, la exigencia de que los desplazados trabajen a cambio de las raciones

alimentarias sirvió para bajar rápidamente el número de beneficiarios inscritos en los programas.

En años recientes, el método APT fue adoptado no sólo por el PMA, sino por muchas otras agencias que vieron en él una forma efectiva de movilizar mano de obra para proyectos de infraestructura, así como un medio de organización social. Hoy día, los diversos proyectos APT apoyados por el PMA representan uno de los principales esfuerzos de desarrollo comunitario que existen en el país. Sin embargo, otros trabajadores comunitarios se quejan de que esta ayuda está aminorando la motivación de las personas para trabajar en los proyectos comunitarios en que no se da alimento; en otros casos, reportan que la introducción de programas APT gubernamentales ha venido a fomentar una mal entendida competencia y divisiones en las estructuras locales de organización.

Otro cambio en los últimos años han sido los esfuerzos para establecer una coordinación centralizada de la ayuda alimentaria. Desde hace años, una serie de evaluaciones de la ayuda alimentaria a El Salvador, especialmente un estudio de 1986 sobre la logística de los proyectos del PMA, han señalado múltiples y serias deficiencias en la logística y la administración de estos programas. En 1985, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), con apoyo de Estados Unidos, empezó un programa de apoyo a los gobiernos del área para la definición de una política de ayuda alimentaria.

En El Salvador, sin embargo, varias propuestas para una Secretaría Técnica de Coordinación de la Ayuda Alimentaria, la cual estaría liderada por el Ministerio de Planificación, fueron truncados por las rivalidades institucionales, en especial por la oposición del Ministerio del Interior, el cual en la década de 1980 llegó a controlar el grueso de los flujos alimentarios a través de

sus agencias DIDECO y CONADES.

Finalmente, un nuevo impulso del PMA para que se defina una política alimentaria oficial, se vio favorecido por el cambio de gobierno, y el 31 de enero de 1990 el mismo Presidente Cristiani firmó el decreto de creación de la Dirección General de Logística Alimentaria (DIGELA), dependencia del Ministerio del Interior. Esta dirección queda encargada de "todos los aspectos relacionados con la internación, almacenamiento, conservación, y distribución de los alimentos de los proyectos que asiste el Programa Mundial de Alimentos." Actualmente, DIGELA está solicitando su inclusión en el presupuesto gubernamental de 1991.

Otra preocupación ha sido la de lograr una mayor integración de la asistencia alimentaria con otros esfuerzos de desarrollo. Aunque DIGELA, hasta ahora, ha trabajado más que todo en la logística, el mismo PMA ha estado esforzándose en coordinar sus proyectos alimentarios con otras instancias tales como PNUD, FAO, y las diversas agencias gubernamentales. Actualmente, dos de los proyectos de APT del PMA (3097-recursos nacionales y 3340-infraestructura) se integran en el "Plan para la Ejecución de los Polos de Desarrollo en la Región Oriental", llevado a cabo con el Comité Interinstitucional de la Región Oriental y las alcaldías municipales. Las comunidades seleccionadas para estas acciones son aquellas identificadas por el primer censo de talla de escolares, como áreas de extrema pobreza.

Previsiblemente, esta centralización y racionalización de la administración de los programas gubernamentales aumentará su efectividad como instrumentos de desarrollo y ayudará a bajar los costos abultados del transporte y la administración de los proyectos. A la vez, sin embargo, deja sin despejar las dudas sobre los posibles usos políticos de este recurso que puede ser tan influyente en la estructura social del país.

EL SALVADOR: NUMERO ANUAL DE BENEFICIARIOS DE LA AYUDA ALIMENTARIA, POR DONADOR Y PROYECTO, 1987 y 1990 (en miles de personas)

Programa Mundial de Alimentos				1987	1990	
CONADES	3075-Em	APT-Ayuda humanitaria	Desplazados regis.	345	—	
CONADES	2806	APT-Reintegración y reub.	Desplazados regis.	60*	32*	
CONADES	2806-Amp	APT-Asentamiento	Dps. y repatriados	—	/a	
DIDECO-Obras Pubs.	2725	APT-Vivienda e infra. en áreas de Reforma Ag.	Desplazados rurales y beneficiarios R.A.	5*	5*	
DIDECO-DIDECO	776-Amp II	APT-Desarrollo comunitario	Población rural	200*	—	
DIDECO-BFA	2147-Amp	APT-Producción de granos	Agricultores peqns.	93	—	
DIDECO-MinSalud	2317-Amp	Suplementación	Materno-infantil	100	100	
DIDECO-MindEd.	2690	Refacción escolar	Escolares rurales	110	—	
DIDECO-MAG	3097	APT-Recursos naturales		—	9*	
DIDECO-BFA	3340	APT-Infraestructura y diversificación ag.	Desplazados y otra población rural	—	81*	
MSPAS-MinEd.	3886	Suplementación y refacción	M-I y escolares	—	220/b	
				Subtotal PMA	913	444
Agencia Internacional de Desarrollo						
DIDECO-FEDECREDITO	519-0281	Empleo comunitario	Desplazados regis.	15	—	
DIDECO-DIDECO	519-7615E	APT-Obras comunitarias	Dps. y marg. urbana	85	—	
DIDECO-CONARA	519-7615E	Acción cívica	Zonas conflictivas	530/c	1,200/d	
CESAD	519-0281	Suplementación y APT	Dps. no-registrados	43	—	
CRS-CARITAS	n.d.	Suplementación	Materno-infantil	130	130	
				Subtotal AID	803	1,330
Comunidad Económica Europea						
CRS-Sec. Social	n.d.	Ayuda humanitaria	Zonas conflictivas	45/e	40/e	
				Subtotal CEE	45/e	40/e
TOTAL DE BENEFICIARIOS				1,761	1,814	

* Cifra anual fue calculado dividiendo el total de beneficiarios por el número de años de operación del proyecto. Se estima 5 beneficiarios por familia.

a. Aprobado pero todavía no operacional.

b. Cifra refiere solamente a la población escolar. Cuando finalia el 2317-Amp en 1991, se agregarán otros 60,000 beneficiarios materno-infantiles.

e. Se reporta 53,000 beneficiarios por mes. Se estima un lapso de 10 meses entre las entregas a cada comunidad.

d. AID-El Salvador reporta 112,000 beneficiarios por mes, y 1.2 millones anuales. En 1990 la entrega es directamente a CONARA, sin usar el canal de DIDECO.

e. Cifras por mes. Se desconoce el total anual por desconocer la periodicidad de las entregas.

Fuentes: Elaboración del Resource Center en base a cifras proporcionadas por las oficinas de AID, CRS, y PMA, San Salvador.

El caso de la UCA y los deberes del Estado

Al cabo de un año de la masacre de la UCA, el proceso judicial de este caso sigue en la fase de instrucción en el Juzgado Cuarto de lo Penal. Por una variedad de factores, se ha convertido en el caso "político" que más se ha investigado a nivel judicial en todos estos años de guerra. Es el único caso en el cual un coronel ha sido acusado de un asesinato político. El único caso, también, en el cual el Presidente de la República ha renunciado a su fuero y comparecido a un tribunal para declarar, y en el cual algunos militares de alto rango siguieron su ejemplo por algunos días. El caso que, en gran medida, ha causado el recorte del 50 por ciento de la ayuda militar de Estados Unidos a El Salvador. En fin, se ha convertido en "el caso de los casos".

A la luz de todo esto, vale preguntar si el caso de la UCA va ser el caso que muestra una ruptura con la impunidad del pasado o más bien el caso que deja claro que la impunidad sigue siendo la regla. Hasta ahora, todo indica lo segundo. ¿Por qué será?

Se puede preguntar: ¿cómo podemos hablar de la impunidad cuando hay nueve imputados, incluso un coronel, procesados? ¿Cuando cuatro militares más han sido acusados de delitos colaterales en el transcurso de la investigación? ¿Cuando el gobierno parece haber dado una colaboración insólita al proceso judicial?

El gobierno argumenta que el asesinato de los jesuitas fue un crimen aislado, una violación de las normas, cometido por algunos efectivos militares desviados. Es decir, que el Estado, el gobierno, y aun la Fuerza Armada, no tendrían responsabilidad en el hecho. ¿Qué validez tiene esta tesis? ¿En qué forma tenemos que analizar la responsabilidad del Estado salvadoreño en el presente caso?

Es importante ubicar la masacre en su

contexto y combatir la tendencia a ver el caso sólo en términos del juicio ahora ventilado en el Juzgado Cuarto de lo Penal. Sea como sea el resultado, las obligaciones del Estado se extienden mucho más allá que el proceso judicial. Es decir, sea quien fuera quien dio las órdenes para efectuar el operativo militar que culminó en la masacre, la responsabilidad del Estado, según las normas del derecho internacional de los derechos humanos vigentes en el país, no se limita a llevar a algunos o a todos los responsables a la justicia, aunque éste es un componente fundamental.

Para entender el problema, es esencial volver otra vez a la naturaleza de las obligaciones del Estado salvadoreño en materia de derechos humanos. Al firmar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (al igual que otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos), El Salvador se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

El deber de respeto a los derechos y libertades, por un lado, implica que cada vez que un órgano o un funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente los derechos humanos, estamos ante una virtual inobservancia de este deber. Estamos igualmente frente a una violación de ese deber aun si la actuación de dicho órgano o funcionario haya sido en contravención del derecho interno o haya desbordado los límites de su mandato. En ambas situaciones, el Estado responde siempre por los actos de sus agentes.

De no ser así, se convertiría en ilusorio todo sistema de protección de derechos humanos.

¿Cuál es la situación de El Salvador de cara a ese deber de respeto en el caso de

la UCA? Los hechos conocidos indican que los asesinos materiales fueron efectivos del batallón de reacción inmediata Atlacatl, presuntamente actuando bajo órdenes del coronel Benavides, entonces jefe del comando de seguridad del complejo militar. Queda por ver si se llegará a conocer en forma completa a los autores intelectuales. De todas formas, es obvio que la responsabilidad internacional del Estado salvadoreño está ya comprometida en cuanto al incumplimiento de su primer mandato según el derecho internacional. Los hechos comprobados bastan para poner en tela de juicio la posición del gobierno.

Pero vale la pena seguir el camino y estudiar aunque sea todavía en forma preliminar, la situación de El Salvador frente a su otro deber de garantía de libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades, en torno al caso.

Ese deber estatal de garantía de los derechos humanos implica la obligación del Estado de organizar todo su aparato gubernamental y sus estructuras de poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, el Estado debe prevenir razonablemente las violaciones de los derechos humanos, investigarlas seriamente con los medios a su alcance a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una reparación adecuada.

"El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguardia de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudi-

ciales" (Sentencia Velasquez Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, ECA 500-501, p.496)

Concentrémonos ahora en la obligación de prevención del Estado. ¿Cuál ha sido la conducta del Estado salvadoreño frente a su obligación de prevención, una de los componentes del deber fundamental de garantía? En otras palabras, ¿habrá hecho el Estado salvadoreño lo necesario y habrá actuado en forma debida para impedir este asesinato colectivo? Porque de lo contrario, podríamos concluir que actuó de manera que la transgresión se realizó con impunidad o en defecto de toda prevención razonable. Recordemos algunos acontecimientos del año pasado. Tras el triunfo electoral de ARENA en las elecciones presidenciales de marzo de 1989, arreció una campaña de amenazas, calumnias y ataques, verbales y materiales contra la UCA, y particularmente contra su rector, el P. Ellacuría. Tales amenazas y ataques provenían del mismo partido gobernante, de sectores identificados con la ultraderecha y de algunos oficiales de la Fuerza Armada.

El 13 de abril y días siguientes, el partido ARENA y el Estado Mayor de la Fuerza Armada, a través de campos pagados, acusaron al P. Segundo Montes de justificar "los actos terroristas del FMLN" (*Diario de Hoy*, 13 de abril de 1989, p. 14; 16 de abril, p. 13). Después del asesinato del Fiscal General de la República, Dr. Roberto García Alvarado, el 19 de abril, por comandos urbanos del FMLN, el entonces comandante de la Primera Brigada de Infantería y actual Vice-Ministro de Defensa, coronel Juan Orlando Zepeda, señaló a la UCA como el centro de operaciones donde se había planificado el asesinato del Dr. García Alvarado (*Diario de Hoy*, 20 de abril de 1989, p. 2). Apenas una semana después de las acusaciones del coronel Zepeda, en la madrugada del 28 de abril, las instalaciones de la imprenta de la UCA sufrieron un fuerte

atentado dinamitero.

El 3 de julio, en carta abierta dirigida al Presidente Cristiani, la Cruzada Pro Paz y Trabajo demandó la captura y condena en juicio sumario de los doctores Ignacio Ella-curia y Segundo Montes "porque son responsables de toda la destrucción de la infraestructura y de todos los viles y cobardes asesinatos que han cometido en nombre de la teología de la liberación" (*Diario de Hoy*, 3 de julio de 1989, p. 39.)

Al día siguiente, el Vice-Ministro de Seguridad Pública, coronel Inocente Montano, acusó a la UCA de valerse de espacios pagados "para tratar de desprestigiar a la Seguridad Pública y a la Fuerza Armada" (*Diario Latino*, 4 de Julio de 1989).

En la madrugada del 22 de julio, la imprenta de la UCA sufrió el más potente y destructivo ataque dinamitero de todos los sufridos durante la década. Los atacantes, quienes dejaron huellas de botas militares en las inmediaciones de la imprenta, colocaron siete bombas, dos de las cuales estallaron dentro de los talleres, una en el transformador eléctrico y la última debajo de un bus de la UCA.

Aparte de las amenazas y atentados dirigidos directamente contra los jesuitas, existía durante el período previo a la ofensiva guerrillera todo un ambiente de amenazas y atentados contra personas consideradas opositoras al gobierno. En este marco se puede destacar los atentados contra las oficinas de Co-Madres y de FENASTRAS, con su saldo de nueve víctimas mortales y decenas más heridas, y el Plan Djakarta revelado por Monseñor Rivera y Damas, el cual preveía el asesinato de todo un listado de personas.

Días antes de la masacre de la UCA, al empezar la ofensiva del FMLN, el gobierno suspendió la libertad de expresión y procedió a abusar de su control completo de los medios de comunicación. En la cadena de radio, montada a partir de Radio Cus-

catlán, bajo control del Conjunto V del Estado Mayor, salieron amenazas contra los jesuitas en general, y contra el P. Ella-curia en especial, responsabilizándolos por la ofensiva.

En este contexto, hay que preguntar, ¿qué hizo el gobierno al respecto para prevenir que no se diera un atentado contra los jesuitas? Desafortunadamente, la respuesta es demasiado sencilla: no se hizo nada. Hay que tomar en cuenta que las amenazas provenían del propio partido gobernante o de grupos afiliados o cercanos a ARENA, y de altos oficiales militares. Además, los atentados contra la UCA en 1989 tenían todos los indicios de ser el trabajo de militares o personas vinculadas con ellos. En fin, las amenazas proferidas por radio al principio de la ofensiva provenían de una cadena controlada por el Conjunto V del Alto Mando de la Fuerza Armada.

Este panorama se agrava aún más si nos referimos a las declaraciones aún no confirmadas del Mayor norteamericano Eric Buckland, quien afirmó en enero, ante el FBI, que había tenido conocimiento previo del plan para asesinar los jesuitas, especificando incluso que el coronel Ponce había mandado al coronel Avilés a hablar con el coronel Benavides días antes del asesinato para disuadirlo de su plan de asesinar a algunos jesuitas (Ver **Proceso 450**). En este momento, no podemos afirmar la veracidad de lo declarado por Buckland pero su testimonio es coherente con otros muchos datos que apuntan en la misma dirección. De ser cierto, la Fuerza Armada tenía el deber directo de prevenir que no se concretaran dichos planes. Además, el hecho de nombrar a Benavides como responsable del comando de seguridad del complejo militar y autorizar el cateo de la UCA dos días antes del asesinato, sabiendo que Benavides había estado hablando de asesinar a algunos jesuitas, parecería ser todo lo contrario de un acto de prevención, como ha

destacado el Comité de Abogados para los Derechos Humanos en carta reciente al Secretario de Estado norteamericano.

De nuevo, parece que el Estado salvadoreño, y concretamente el Poder Ejecutivo y la institución armada, tenían suficientes elementos de juicio graves, concordantes y acumulativos para actuar en forma decidida para proteger los derechos humanos de los padres jesuitas. Si recordamos además, aun en forma breve, la historia de persecución contra los jesuitas, resulta difícil si no imposible concluir que las acciones de sus asesinos fueron arbitrariamente demenciales. Todo lo contrario. Siguió una lógica —demencial, sí, pero deliberada— y culminaron una campaña desatada en contra de ellos durante años, campaña que fue aumentando en intensidad tras el triunfo presidencial de ARENA en marzo de 1989.

Por todo lo anterior, resulta difícil sostener la posición del gobierno. Obviamente, la masacre de la UCA no fue un acto "aislado". Aunque la cuestión sólo se vea desde los ángulos del deber de respeto a los de-

rechos humanos, y de la obligación de prevención del Estado salvadoreño, éste ha fallado lamentablemente a sus compromisos internacionales. Falta todavía proceder a la revisión de los hechos y del caso mismo a la luz de las otras obligaciones del deber de garantía del Estado: las de investigar seriamente, sancionar y reparar. Aunque no lo hemos alcanzado en el presente artículo, los elementos de juicio sobre estas últimas obligaciones dejan entrever la misma conclusión: todavía se mantiene la estructura de impunidad que cobija a los responsables de gravísimas violaciones de los derechos humanos en el país.

No se trata de un problema abstracto o semántico: estos fallos del Estado salvadoreño son graves y continuos. Dejan abierta la posibilidad de hechos semejantes en el futuro si no se toman las medidas para erradicar la impunidad en todos sus aspectos en cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía del derecho internacional de los derechos humanos.

