

Estados Unidos y el problema del desarrollo económico en El Salvador, 1957-1961¹

René Aguiluz Ventura

PEELA-CEIICH-UNAM

Introducción

A mediados de la década 1980, la periodista estadounidense Tina Rosenberg visitó El Salvador con el objetivo de estudiar el origen de la explosión de violencia político-social. Ese año, se había conformado la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y comenzaron cerca de doce años de cruenta lucha armada.² Durante ese contexto de luchas reivindicativas, muchos investigadores —nacionales y extranjeros—, encontraron una oportunidad para estudiar las raíces de la violencia política salvadoreña.

El trabajo de Rosenberg, responde también al interés que prestaron múltiples investigadores al proceso político salvadoreño que a todas luces parecía tomar el rumbo de la Revolución cubana. La cruenta lucha salvadoreña estaba mediada por el antagonismo entre ricos y pobres, entre comunistas y nacionalistas, entre violencia y paz. Al respecto, Rosenberg escribió: “I began to understand El Salvador’s violence only after listening to repeated admonishments from the wealthy to tell the truth”. Pero, ¿cuál verdad? Se preguntaba. La verdad que ellos querían contar: “the Truth as they saw it, the basis of which is the belief that the members of the private sector, the productive people who create wealth for El Salvador, are under attack from the twin evils of terrorism and socialist policies” (Rosenberg 1992, 251).

1 Este trabajo se desprende de la investigación para optar al grado de doctor en Historia (UNAM).

2 Las organizaciones que conformaron al FMLN fueron: Fuerzas Populares de Liberación (FPL); el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP); la Resistencia Nacional (RN); el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Algunos debates —aunque inconclusos— se resumen en Juárez Ávila (2014).

El temor que describe Rosenberg engloba parte de las grandes discusiones políticas de la historia reciente salvadoreña. Es decir, que El Salvador estuvo mucho tiempo luchando contra la sombra del socialismo, aunque este no fuera una amenaza significativa al *statu quo*. Aun así, las fuertes contradicciones sociales heredadas del siglo xx fueron parte de los detonantes que causaron el conflicto armado (1980-1992). En otras palabras, los grupos sociales buscaron por la vía armada promover una alternativa revolucionaria a más de cincuenta años de control político-militar.

Junto al anterior argumento —aunque no el único— se planteó además que durante el último tercio del siglo xix denominado “reformas liberales” (privatización de ejidos, tierras del común y secularización), diversos grupos de familias productoras y exportadoras de café —con el Estado bajo su control—, orientaron todas las dinámicas políticas, sociales y culturales alrededor de la producción, procesamiento y exportación de café.³ Esta idea postuló también que la ‘oligarquía cafetalera’ se mantuvo en el poder hasta principios de la década de 1930. En consecuencia, la crisis en vez de socavar el Estado oligárquico profundizó el modelo de dominación, en parte gracias a que los militares, quienes hasta ese momento tenían un irrelevante protagonismo político, entraron al juego de poder con el golpe de Estado (2 de diciembre de 1931) al presidente Arturo Araujo Fajardo. De ese modo, oligarquía y militares establecieron un pacto a partir de dos momentos clave: el ascenso al poder del vicepresidente, el general Maximiliano Hernández Martínez, en diciembre de 1931 y la matanza de miles de indígenas trabajadores de las fincas de café en el occidente del país en enero de 1932. Así, según la historiografía, se inauguró la era de las dictaduras militares (1931-1979).⁴

El planteamiento antes mencionado relata también que las élites agroexportadoras y el Estado militar autoritario consolidaron una relación de cooperación recíproca que no pretendía contradecir los privilegios políticos y económicos de ambos. Es decir, se sostuvo —casi de forma axiomática— la tesis de que la oligarquía era homogénea, vetusta, atrasada e inmóvil, debido al pacto oligárquico. Aun así, durante la posguerra surgieron otras interpretaciones del pacto. La primera planteó que la matanza junto con la crisis económica de 1929 reforzó el modelo oligárquico y entró en crisis

3 Uno de los autores que ha preconizado esta idea fue el puertorriqueño Aldo Lauria-Santiago (2003).

4 Cf. Lindo Fuentes 2002; Fernández 2003.

en 1944 con el golpe de Estado a Maximiliano Hernández Martínez. De esa forma, la oligarquía cafetalera —al perder privilegios— comenzó una lenta metamorfosis en burguesía comercial, agroexportadora y financiera durante la década de 1950.⁵

Con todo, la permanencia de este relato en la historiografía nacional evidencia la construcción de una narrativa sobre las élites y su relación con el proceso de desarrollo económico. Por ejemplo, esas narrativas dieron como resultado la formulación de uno de los principales mitos fundacionales sobre la dominación oligárquica, las llamadas “14 familias”.⁶ Estas familias fueron —en teoría— un reducido grupo de empresarios y productores cafetaleros cuyos miembros, entre finales del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, articularon una compleja trama de poder que amalgamaba lo político con lo económico. Muchas de estas familias tenían extensas redes clientelares por toda la burocracia estatal. Recientemente, a este sistema se le ha nombrado como “autoritarismo informal” (Ching 2014), y se ha reconocido que sus mecanismos y reglas se normalizaron hasta el punto de construir un “Estado autoritario”. Efectivamente, esa narrativa —pactista— se configuró como la principal línea de explicación a lo que denominaron crisis histórica.⁷ En suma, la historiografía no ha dado suficientes argumentos que expliquen por qué el autoritarismo fue —a su juicio— lo que impulsó la modernización económica durante las décadas de 1950 y 1960.

Por lo general, las principales narrativas de la Guerra Fría han sostenido que fue un conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, estudios recientes y críticos han demostrado que, más que un conflicto bipolar, la Guerra Fría fue un fenómeno global que provocó múltiples interferencias en el cual diversos actores desplegaron múltiples estrategias y mecanismos de modernización y desarrollo económico. A la postre, estos actores (instituciones, gobierno y élites económicas) buscaron acelerar la implementación de sus ideas de modernidad —socialismo o capitalismo— como paradigmas de crecimiento en los países del Tercer Mundo.

5 Cf. Torres-Rivas 1983 y 2007; Bulmer-Thomas 1985.

6 La idea de las “14 familias” apareció por primera vez en 1961. Una publicación de la revista cubana *Bohemia Libre* y reproducida por el periódico salvadoreño *El Popular* las describía como “señores feudales, dueños de toda la riqueza del país, que quitaron y pusieron presidentes con la colaboración de militarotes ambiciosos, que por unas monedas le servían de policía particular”, *El Popular*, 30 junio de 1961. Archivo Histórico. Secretaría de Relaciones Exteriores (AHSRE), III-2515-26, s.p.

7 Roberto Turcios (2003) es uno de los autores que más hace hincapié en este concepto.

La región centroamericana no escapó a estas avalanchas. Por ejemplo, en 1954, en Guatemala Jacobo Arbenz fue depuesto con anuencia, complacencia y apoyo de Estados Unidos. ¿La razón? Su gobierno era comunista.⁸ Pero Estados Unidos quiso de alguna forma proteger su estratégica área de influencia. Construyó diques económicos que garantizaron y protegieron a los gobiernos autoritarios centroamericanos. Estos diques fueron la diplomacia y, claro está, los instrumentos financieros: el Export Import Bank (EXIM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la International Cooperation Administration (ICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Todos los anteriores fueron instrumentos que se usaron para evitar el paso de la “amenaza” comunista. Pero el miedo a verse contagiados no era nuevo. El reformismo —muchas veces catalogado de comunista— fue común entre los gobiernos autoritarios centroamericanos. Por tanto, sumados el autoritarismo, la alianza con las élites agrarias y, claro está, de Estados Unidos, dio por resultado un espacio privilegiado para profundizar dichas tensiones. En este trabajo analizaré uno de los aspectos más característicos de la Guerra Fría Centroamericana salvadoreña: el financiamiento y la cooperación para el desarrollo.

En la primera parte, hago una caracterización del problema de la modernización y su relación con la Guerra Fría. En la segunda parte, comento la relación entre el Gobierno de José María Lemus con la diplomacia económica de Estados Unidos. Una diplomacia pragmática que solo buscaba mantener el *statu quo*. Lemus, en todo caso, se convirtió en un instrumento político que, a ojos de la embajada estadounidense, era fácilmente manipulable. Por tal razón, no fue extraño que después de ser depuesto en octubre de 1960, el Departamento de Estado haya solicitado que se reconociera a la Junta de Gobierno como legítima. Por último, en la tercera parte, describo cómo cambió la imagen positiva que tuvo Estados Unidos de la Junta de Gobierno. Comenzaron a insistir en que la cooperación solo podía darse por medio de préstamos. No obstante, solo fue hasta 1961 que esta idea cambió. La misma embajada solicitó que el Departamento de Estado pudiera incluir a El Salvador dentro de los programas de la Alianza para el Progreso. Esto solo fue posible porque el Gobierno salvadoreño había mostrado ser, después de todo, un aliado estratégico en la región. En primer lugar, porque no aceptaron formar parte de la conferencia de

8 Cf. Gleijeses 1991.

los No Alineados. Y, en segundo lugar, porque era imperativo modificar el esquema de préstamos, aun cuando el país estuviera en condiciones para el impago del servicio de deuda.

El desarrollo nacional y la Guerra Fría

En noviembre de 1948, un grupo de funcionarios del BIRF, encabezados por su presidente John McCloy, realizaron una gira por Centroamérica. Según relata una nota *The New York Times*, tenían como objetivo familiarizarse con los problemas económicos y del desarrollo en Centroamérica.⁹ A raíz de esa visita, surgió la propuesta de financiar los planes de electrificación nacional a partir de la construcción de represas sobre el río Lempa.

Sin embargo, la idea de impulsar el desarrollo nacional con base en la generación de electricidad era una propuesta que databa de 1937, cuando comenzaron las exploraciones geológicas y de viabilidad para un gran proyecto hidroeléctrico (cf. Ministerio de Economía de El Salvador 1953). No obstante, fue solo hasta 1947 cuando el Gobierno salvadoreño retomó la idea y lanzó una convocatoria internacional que ganó la empresa estadounidense Harza Engineering Company. Esta empresa, junto con los asesores del Bureau of Reclamation (BR) de Estados Unidos y de la Tennessee Valley Authority (TVA), concluyó que existían condiciones para poder llevar a cabo el proyecto y el BIRF lo consideró viable cuando aprobó un préstamo en 1949 (cf. Sorensen 1950).

Ese primer empréstito fue el origen de una serie de préstamos que el BIRF otorgó a El Salvador para el desarrollo de infraestructura económica. Con base en ello, a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, se llevaron a cabo la mayor parte de todos los grandes proyectos económicos que dieron impulso a la industrialización nacional. Con ese dinero se desarrollaron cuatro represas, se terminó de construir la carretera Panamericana, se construyó la carretera del litoral en la costa del Pacífico y el Estado comenzó un lento, pero importante proceso de modernización institucional.

El desarrollo de infraestructura nacional fue —en todo caso— parte de un conjunto de procesos y prácticas políticas, sociales, económicas y

9 “Acquaint himself with the economic and development problems of Central American members of the Bank”, World Bank Mission Set, *The New York Times* (11 de noviembre de 1948), p. 44. <https://nyti.ms/3raFL53>.

culturales, cuyo objetivo principal era promover el desarrollo económico y la industrialización. Este proceso, al igual que en Asia y África, se caracterizó por lo que David Engerman y Corinna Unger (2009) denominan “políticas del desarrollo”. Estas políticas fueron un conjunto de prácticas estimuladas por el contexto internacional de la Guerra Fría y pretendían erosionar cualquier supuesta injerencia de la Unión Soviética en el tercer mundo. En El Salvador, esas políticas no fueron directas y tampoco tuvieron la misma intensidad, pero, a la larga, formaban parte de las estrategias vinculadas a los proyectos de desarrollo capitalista que impulsó Estados Unidos en el Tercer Mundo global.

Este tipo de proyectos tuvo apoyo entre las élites políticas militares, pero también importantes resistencias. Algunos sectores conservadores de las élites (intelectuales, políticos y empresarios) creían que el gobierno no debía involucrarse en el desarrollo de infraestructura económica; argumentaban que esta se desarrollaría en la medida de que aumentara su demanda.¹⁰ Sin embargo, el problema era distinto. En realidad, la poca inversión privada en la industria iba de la mano con un escenario nacional prácticamente rural. Las pocas industrias existentes se enfocaban en la producción de refrescos o cervezas. No existía una infraestructura de producción y manufactura a gran escala. La mayor parte de los insumos se importaban desde el extranjero y el Estado cargaba la mayor parte de sus ingresos fiscales en el consumo y la importación de bienes. En cambio, la principal industria (la caficultura agroexportadora), estaba casi ominosamente exenta del pago de impuestos (cf. Escalante Arce 2008).

Según la historiografía nacional, la modernización fue básicamente una problemática doméstica. Muchos autores, sostienen que esta solo pudo llevarse a cabo por la naturaleza autoritaria del Estado. De hecho, las narrativas autoritaristas en la historiografía salvadoreña sugieren que la ausencia de mecanismos de consenso y el poco diálogo con los sectores sociales volvió inviable una modernización sostenible largo plazo. Sin embargo, no consideraron que, en el fondo, los gobiernos militares tuvieron que negociar con algunos sectores de las élites económicas y otros sectores sociales para

10 Por ejemplo, una editorial de *El Diario de Hoy* de enero de 1957 argumentaba que instituciones de fomento de la producción no eran inherentes a las funciones del Estado: “insistimos en que esa institución, de corte simplemente burocrático, político y socializante, sea suprimida para beneficio del país y ahorro efectivo de dineros nacionales”, *El Diario de Hoy* (5 de enero de 1957), p. 7.

impulsar sus propias visiones de modernidad. Sin estos acuerdos no pudo haber condiciones para que el Estado negociara con las instituciones internacionales el financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo económico y social.

En efecto, autores como Corinna Unger y David Engerman (2009) han hecho hincapié en la relevancia del tema, pero solo se han centrado en los problemas de Asia y África y muy poco en Latinoamérica. Tal como ellos han señalado —pero con mayor énfasis Engerman (2018)—, las políticas del desarrollo se concibieron con mayor profundidad cuando la Guerra Fría permitió el desarrollo de instituciones y programas que tenían como objetivo promover la modernización de los países del Tercer Mundo. Evidentemente, este proceso fue más notorio en países donde la descolonización abrió las puertas a laboratorios políticos que creían posible superar las condiciones de subdesarrollo en el Tercer Mundo. Esto, según ellos, se conseguiría a partir de la planificación y la cooperación financiera y técnica internacional.

En gran medida, ese proceso global tuvo dos actores principales: Estados Unidos y la Unión Soviética. Cada potencia, por su lado, promovió sus propios modelos de desarrollo basados en sus visiones de modernidad. Odd Arne Westad (2007) ha explicado que el conflicto ideológico global que caracterizó a la Guerra Fría fue el enfrentamiento entre socialismo y capitalismo como visiones de modernidad. Ese enfrenamiento —a la postre— alteró los procesos internos de los países periféricos provocando diversas fracturas en lo político, lo social, lo económico y lo cultural. Para el caso latinoamericano, Vanni Pettinà (2018, 37) ha evidenciado que la Guerra interfirió en los procesos locales provocando fracturas de dos tipos: externas e internas. La fractura externa se caracterizó por el surgimiento de un sistema internacional que incentivó una escalada de tensiones bipolares con fuertes repercusiones en el Tercer Mundo. En cambio, la fractura interna —fuertemente relacionada con la anterior— absorbió las tensiones del sistema internacional y ayudó a profundizar los problemas domésticos por medio de la legitimación de los gobiernos autoritarios (Pettinà 2018, 87).

El contexto internacional de la Guerra Fría alteró también los procesos nacionales de desarrollo económico e industrialización. Junto con ello se consolidaron instituciones internacionales de cooperación para el desarrollo. Esto provocó la confluencia de dos grandes procesos: en primer lugar, se intensificaron las demandas por asistencia económica y, en segundo lugar, impulsó la oferta de ayuda económica a partir de la globalización

de la competencia ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética (Engerman 2018, 6-7).

Paralelamente, en América Latina las élites conservadoras —que habían visto mermado su poder durante las décadas de 1930 y 1940— retomaron el protagonismo e impulsaron la desarticulación de las agendas de cambio político y social que habían prosperado con la política estadounidense de buena vecindad. Además, la Guerra Fría comenzó a ser considerada por Washington como un tema de orden global; esto provocó que Estados Unidos recuperara una posición antagónica frente a las transformaciones que experimentaban las sociedades latinoamericanas (Pettinà 2018, 37).

Con todo, esas tensiones provocaron interferencias que alteraron y crearon fracturas en procesos globales y nacionales. Por consiguiente, la Guerra Fría en Latinoamérica tornó “difíciles los procesos de cambio político y social en América Latina, y, en consecuencia, las sociedades se vieron más polarizadas y propensas a la inestabilidad” (Pettinà 2018, 37). De esa manera, el proceso de modernización y desarrollo nacional no fue solamente un problema doméstico. En realidad, fue el resultado de la interacción entre múltiples actores locales e internacionales que intentaron implementar una modernización capitalista que, a la postre, provocó las tensiones que derivaron en el conflicto armado de la década de 1980.

Golpe de Estado, anticomunismo y desarrollo

El 26 de octubre de 1960 el presidente de El Salvador, José María Lemus, fue depuesto por un golpe de Estado. Lemus, durante su mandato había forjado una relación cercana con Estados Unidos. Esto le permitió asegurar la confianza y la cooperación económica del Gobierno de Dwight Eisenhower. Esta cercanía, no obstante, no se debió a la complacencia y buenos oficios de Lemus. Fue el Gobierno de Eisenhower y la labor de su embajador Thorsten V. Kalijarvi entre 1957 y 1960, la que logró una serie de entendimientos; siempre y cuando estos estuvieran en consonancia con los intereses de Estados Unidos.

Lemus fue presidente entre 1956 y 1960. Si bien su gobierno no fue testigo del golpe de Estado contra Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, sí experimentó las repercusiones de la escalada anticomunista. No obstante, El Salvador, en palabras del secretario de Estado en funciones Christian

Herter, Lemus era un elemento clave para los intereses de Estados Unidos en la región centroamericana:

El Salvador has exerted a constructive and stabilizing influence in the strategic Central American area. President Lemus has displayed a marked pro-United States orientation, as reflected by prompt and vigorous endorsement of your letter to Bulganin. With communist pressures mounting in El Salvador, we could materially strengthen Lemus' position in this key area by extending an invitation at this time.¹¹

Por otro lado, según Herter era necesario organizar una visita a Washington. Esta se venía planeando desde 1956. Sin embargo, para Herter era imperativo seguir la propuesta del asesor Milton Eisenhower, que la visita se programara para antes de junio de 1959. Por tanto, Herter recomendaba al presidente Eisenhower que aprobara la invitación por medio de una carta que debía enviar *ex profeso* el embajador Kalijarvi al presidente. Esta visita se planificó, a pesar de que la embajada en 1958 consideraba que las relaciones se habían deteriorado. Kalijarvi le había escrito a Herter, comentando sus preocupaciones:

The United States Government is spending substantial sums of money for ICA, military missions, and other types of programs here in El Salvador. We can easily offset all good effects of such programs by failing to give adequate attention to political and psychological factors and to legitimate desires of leaders with whom we have to deal.¹²

Al final, la visita de estado se concretó para mayo de 1959. El entonces secretario de Estado en funciones, Douglas Dillon, comentaba en un cable que Lemus había hecho algunas peticiones a Eisenhower. Lemus solicitó que Estados Unidos se interesara en el desarrollo del aeropuerto de Ilopango en San Salvador. Sin embargo, Eisenhower expresó que su gobierno está continuamente interesado en el desarrollo de una mejor comunicación con el continente americano. Por tanto, lo único que podían hacer era seguir proporcionando apoyo para estudios y asistencia de expertos militares:

11 U.S. – DDO (1 de enero de 1959), U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8UxwV7>.

12 U.S. – DDO (10 de marzo de 1958), U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8UyEA9>.

No funds currently available on grant basis for improvement Ilopango airport, or like projects, from U.S. Government sources as “gift”. Department of Defense and U.S. Air Force perceive no defense requirements for Salvadoran airport.¹³

Dillon agregó que la posición de Eisenhower era el reflejo de esta política. Estados Unidos seguiría proporcionando el apoyo para hacer estudios y el envío de expertos en ingeniería militar. Ningún otro tipo de asistencia se podía proporcionar. No obstante, un grupo de ingenieros había recomendado un método de desarrollo de Ilopango. La decisión, entonces, descansaba en que el Gobierno salvadoreño quisiera implementar las recomendaciones y que encontrara la mejor forma de financiarlas. Para Dillon, había suficientes fuentes de financiamiento dispuestas a hacerlo: como el mismo Gobierno de Estados Unidos, agencias internacionales y bancos privados. Por tanto, Estados Unidos seguiría considerando proyectos siempre y cuando estos se presentaran de forma adecuada.

En consecuencia, El Salvador era ante todo un país amigo. Básicamente, lo consideraron como un aliado estratégico en la región. Lemus, en todo caso, se convirtió en un eslabón o un instrumento político subordinado del Gobierno de Eisenhower. ¿Por qué solo un instrumento? Porque incluso después del golpe de Estado en octubre de 1960, Estados Unidos no tardó en reconocer la legitimidad de la Junta Cívico Militar que tomó el poder. Esta forma de hacer política en la región estaba en consonancia con una política exterior que:

alentó una escalada de tensiones interamericanas, favoreció la polarización política interna y el auge de las propuestas políticas conservadoras y/o autoritarias que Washington apoyó externamente en clave antisoviética (Pettinà 2018, 43).

La clave antisoviética había venido implementándose en El Salvador desde 1957. En un memorándum secreto de la Office of the Special Assistant for National Security Affairs, comentaban que el crecimiento de los grupos comunistas en El Salvador y Honduras se estaba volviendo un problema. Esto se debió a que posteriormente a la victoria en enero de 1959, Cuba se radicalizó en una rápida transición al socialismo, inmediatamente después de la invasión a la bahía de cochinos en 1962 (Kruijt 2017, 12).

13 U.S. – DDO (29 de mayo 1959). *U.S. Declassified Documents Online*, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8Uxve9>.

De hecho, el problema de la actividad comunista ya se había contemplado en el Plan de Operaciones para América Latina de la Oficina Coordinadora de Operaciones (Operations Coordinating Board, OCB). El plan contemplaba una amplia serie de cursos de acción por parte de la OCB, dirigidos contra el comunismo en toda América Latina:

The board is the mechanism through which the agencies responsible for carrying out each policy are brought together to develop an agreed statement of what each is to do and to plan timely and coordinating actions.¹⁴

Entre las recomendaciones, sugirieron que era necesaria la implementación de un programa de seguridad interna en el extranjero (Overseas Internal Security Program, OISP).¹⁵ Esto se debía a que el Departamento de Estado y la CIA estaban preocupados por el aumento de la actividad comunista en la región. Por lo tanto: “The matter is under review [censurado] But is increasingly doubtful that [censurado] OISP program could be a major solution in itself”.¹⁶

Si bien ya se había elaborado un plan a seguir, con base en el The Operations Plan of Latin America contra el comunismo, los embajadores habían expresado otras preocupaciones. El embajador estadounidense Thomas C. Mann había considerado que una de las necesidades más importantes de El Salvador era evaluar de una forma más clara y completa la información de inteligencia y luego actuar a través de los canales laborales.

En ese sentido, Lemus formó parte de los instrumentos subordinados de la política exterior estadounidense. Una política que garantizaba el control sobre la región centroamericana. Pero ¿cómo lo lograron? No usaron mecanismos totalmente alejados de la práctica diplomática. Invitaciones para visitas de Estado en Estados Unidos, visitas planificadas del mismo Eisenhower y, claro está, préstamos blandos por medio del EXIM o el BIRF.

14 CIA, *Operations Coordinating Board*, p. 3, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80B01676R002700040035-3.pdf>.

15 Este tipo de planes ya habían sido implementados, por ejemplo, en Etiopía entre 1953 y 1969. El Departamento de Estado proporcionó equipamiento logístico, armas y apoyo técnico. Jeremy Kuzmarov, “Modernizing Repression: Police Training, Political Violence, and Nation-Building in the ‘American Century’”, *Diplomatic History* 33/2 (2009), 166.

16 U.S. – DDO (29 de julio de 1957). U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8Uy2t4>.

En estos últimos casos, la ayuda para el desarrollo fue el instrumento económico que forjó fuertes lazos entre los Gobiernos salvadoreños y Estados Unidos.

En realidad, el Departamento de Estado sentía mucha confianza en la lealtad del Gobierno salvadoreño. De hecho, en enero de 1960, una delegación de diplomáticos cubanos se acercó a los Gobiernos salvadoreño y hondureño para invitarlos a la conferencia de los países no alineado: “the two Central American countries made no commitments and, in all probability, would not accept the Cuban invitation”.¹⁷

Préstamos, desarrollo y anticomunismo

El 15 de enero de 1960 en un reporte económico de la Embajada estadounidense en San Salvador¹⁸ se comentaba que pronto comenzaría a funcionar un Centro de Productividad Industrial. El centro había sido puesto en marcha por el Ministerio de Economía con apoyo de un asesor de la ICA. En ese sentido, el programa estaba diseñado para mejorar el desempeño de la administración pública salvadoreña. El proyecto que dirigía la ICA estaba enfocado en fomentar los esfuerzos de integración regional.

En ese mismo informe, se aseguraba que el Gobierno salvadoreño había recibido por parte del BIRF 15,5 millones de dólares para desarrollos hidroeléctricos y 16,1 millones para carreteras. Además, mencionan que el gobierno estaba buscando un préstamo de 5 millones de dólares del EXIM para la remodelación del aeropuerto de Ilopango. Este proyecto lo había planteado el presidente Lemus a Eisenhower durante su visita de estado a Washington en mayo de 1959. El informe agrega que los préstamos estaban garantizados, porque las políticas fiscales y monetarias internas del gobierno eran conservadoras. Por lo tanto, contaban con el apoyo externo para la probable emisión de deuda.

De igual forma, no dejaban de sentir preocupación. Creían que existía una alta posibilidad de impago. Teóricamente el país estaba en los límites del endeudamiento. El problema radicaba en que este tipo de proyectos no generaban los ingresos necesarios para pagar el servicio de deuda. Sin

17 U.S. – DDO (19 de enero 1960), U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8UyAA7>.

18 FRUS-DOS (15 de enero de 1960), Exp. 815.00/1-1590.

embargo, el país estaba contemplado dentro del área estratégica de inversiones estadounidenses. Esto incluía industria pesada como refinerías de aceite, producción química y de fertilizantes.¹⁹

A pesar de este tipo de preocupaciones, El Salvador era considerado un país con un alto prestigio. Por ello, fue acogido con beneplácito que organizaran la primera reunión del BID. Esta tuvo lugar en febrero, y contó con delegados de 20 países americanos.²⁰ El motivo era elaborar un documento con los procedimientos de operación de BID. La reunión fue encabezada por el secretario de Estado estadounidense Douglas Dillon y por el secretario del Tesoro Robert Anderson. El evento tuvo mucha cobertura mediática mundial.²¹ Durante esa reunión, el ministro de Economía salvadoreño, Alfonso Rochac, fue electo como primer secretario ejecutivo del BID.

En ese mismo contexto, el informe muestra que el gobierno seguía interesado en contratar deuda en el extranjero para el desarrollo. Comentaban que seguía la discusión para la posible contratación de un préstamo por 5 millones de dólares para la expansión del aeropuerto y mejoras de telecomunicaciones. Probablemente, este dinero se contemplaría para el plan de desarrollo de una red interconectada de telecomunicaciones de seguridad para Centroamérica. Este proyecto se discutió en 1964 y fue propuesto por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).²²

Esta propuesta se había revisado en 1963. Se había tomado como base las resoluciones de la reunión de la Conferencia Ministerial Centroamericana sobre Seguridad. En ese sentido, Estados Unidos se comprometió a apoyar en la instalación de la red. La necesidad de su implementación se debía al aumento de reportes sobre la actividad comunista en la región. Tenían conocimiento de que se estaba organizando una red interpartidaria de cooperación comunista. Por lo tanto, era imperativo que se coordinaran acciones entre las fuerzas de seguridad nacional.²³

Junto con este tipo de inversiones, el Departamento de Estado planteó la necesidad de organizar un Comité Central de Planificación.²⁴ En

19 FRUS-DOS (15 de enero de 1960), Exp. 815.00/1-1590.

20 Cuba solo envió observadores.

21 FRUS-DOS (13 de abril de 1960), f. 8, Exp. 816.00/4-1360.

22 U.S. – DDO (23 de marzo de 1964), U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8UyJL9>.

23 U.S. – DDO (23 de marzo de 1964), U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8UyJL9>.

24 FRUS-DOS (7 de noviembre de 1960), f. 1, Exp. 816.00/11-760.

noviembre de ese mismo año consideraron nuevas condiciones para la política regional centroamericana. Sostenían que era necesario que se creara en El Salvador un Consejo de Planificación Económico y Social para el Bienestar. La propuesta procuraba evitar cualquier desbalance o tendencias extremas que podrían ocurrir con motivo de los acontecimientos nacionales e internacionales recientes.²⁵

Esto había quedado claro para la embajada desde abril de ese año. Era importante tener en consideración que había una erupción de agitadores de inspiración cubana en San Salvador. Por consiguiente, si no había un clima de negocios atractivo, sería difícil que estos proyectos se concretaran. Este era un requisito fundamental para los préstamos. Por tanto, “[i]f the Salvadoran Government continue to control outside agitation, a task for which it has the capabilities, there appear to be no reasons for the economy not to maintain its record of steady growth”.²⁶

Lo anterior es un punto fundamental que tener en consideración. Por ello, después del golpe de octubre de 1960, era imperativo que la Junta de Gobierno garantizara el *statu quo*. En marzo de 1961, el embajador Murat Williams lo tenía en consideración. Por ello, en una reunión con opositores políticos a la Junta, les preguntó: “What Salvadoran economic development projects might deserve early financial support?”.²⁷ El estribillo seguía siendo el de Lemus en 1959: aeropuerto y telecomunicaciones.

Ese tipo de financiamiento continuó aun cuando el Gobierno de Lemus o el de la Junta seguían una política de seguridad interna anticomunista. De hecho, El Salvador se estaba convirtiendo en un modelo de la cooperación para el desarrollo. Según Walter LaFeber, El Salvador fue el orgullo de Kennedy en Centroamérica. Entre 1962 y 1965 recibió más de 65 millones de dólares, más que ningún otro país centroamericano (LaFeber 1993, 173). Además, “John F. Kennedy criticized Eisenhower’s backing of dictators, which, he said, left the continent ripe for social revolution. In practice, however, his policies displayed more continuity than discontinuity” (Kuzmarov 2009, 209).

El interés por la Alianza comenzó en 1961. La Junta de Gobierno aseguró que estaban de acuerdo con los principios del Acta de Bogotá. Sin embargo, según la embajada estadounidense, era difícil coordinar esfuerzos, porque

25 FRUS-DOS (7 de noviembre de 1960), f. 1, Exp. 816.00/11-760.

26 FRUS-DOS (15 de julio de 1960), f. 11, Exp. 816.00/7-1560.

27 FRUS-DOS (17 de marzo de 1961), f. 11, Exp. 816.00/3-1761.

había cambios constantes en los puestos ministeriales. De la mano con lo anterior, la Junta de Gobierno comenzó a implementar algunas reformas sociales. La embajada, de hecho, consideraba que los únicos opositores eran “rich capitalists and politicians [...] seeking to exploit unemployment and alleged suffering of small business and planters”.²⁸ Mientras tanto, la embajada al parecer veía con buenos ojos las reformas sociales que proponía la Junta. Además, consideraban positivo que las políticas económicas se apegaran a la estricta obediencia de las recomendaciones del FMI. Además, consideraban que era necesario que un representante del FMI estuviera cerca del gobierno. Esto también fue una recomendación que exigía el EXIM Bank y la asistencia del BID. La razón principal era que así podrían informarse mejor sobre el desarrollo de la situación y la relación entre sus políticas. La recomendación principal, al final, era la siguiente:

We believe Government is on right track in its general social programs, but we must recognize that it cannot go it alone. [...] It needs immediate help from Alianza para el Progreso which has inspired much if its effort. Beyond modest ICA technical assistance programs, present Government of El Salvador has received no financial support from us. (no disbursements under EXIM Bank airport loan expected until late in calendar 1962).²⁹

Las reformas propuestas por la Junta de Gobierno generaron alarma. Por esa razón, era imperativo, como señala el párrafo anterior, el apoyo complementario de la Alianza para el Progreso. A pesar de ello, el miedo por la posible interferencia de Cuba estaba muy presente. Muchos ciudadanos estadounidenses residentes en El Salvador expresaron temor. Creían que sus propiedades y negocios se verían afectados. La embajada les comunicó que no había nada que temer. Por tanto, si bien el temor era infundado, sugirieron realizar acciones dilatorias. El embajador Williams aseguró que pedirían apoyo al Departamento de Estado para que se enviaran expertos investigadores en seguridad. Tenían que realizar un reporte para detectar cualquier posible signo de relación con Fidel Castro y el peligro cubano.³⁰

A pesar de todo, en diciembre de 1961 el EXIM anunció que aprobaría un préstamo para el desarrollo por USD\$4.250.000. El dinero se destinaría, obviamente, para la ampliación y reconstrucción del aeropuerto

28 FRUS-DOS (1 de julio de 1961), f. 1, Exp. 816.00/7-161.

29 FRUS-DOS (1 de julio de 1961), f. 2, Exp. 816.00/7-161.

30 FRUS-DOS (15 de julio de 1961), f. 2, Exp. 816.00/7-1561.

de Ilopango en San Salvador. Además, se aprobó otro préstamo por USD\$10.000.000 para estabilización económica.³¹

Conclusiones

Desde una óptica internacional, para los Estados Unidos, El Salvador entre 1957 y 1961 fue un aliado estratégico. Los Gobiernos salvadoreños garantizaron el financiamiento de los proyectos de desarrollo con una política pragmática. Cumplieron con los requisitos por ser un país amigo. Esa condición permitió que se concretaran algunos proyectos de financiamiento. Esta óptica es limitada por la naturaleza de las fuentes diplomáticas. Sin embargo, nos permite entender los mecanismos con los cuales la diplomacia norteamericana jugaba. Pero El Salvador también jugaba sus cartas. Desde 1959, José María Lemus había pedido que Estados Unidos financiara la ampliación y reconstrucción del aeropuerto. Esto solo se logró hasta 1961.

En 1959 no se concretó, porque Eisenhower se negó. En 1961 se logró, porque las políticas de cooperación para el desarrollo cambiaron con Kennedy. La Junta de Gobierno que tomó el poder en 1960 supo aprovechar el contexto a su favor. Mantuvo la política pragmática y lograron los empréstitos necesarios para los proyectos de infraestructura económica.

Por tanto, la dinámica financiera se traduce como un proceso de venta de lealtades. Y la cooperación para el desarrollo se convierte en Leviatán que controla a gobiernos subordinados. Puede ser que la Guerra Fría no haya sido un recurso retórico explícito, pero, las formas en que se metabolizó implicaron el desarrollo de una Guerra Fría Centroamericana.

Siglas

U.S. – DDO: United States Declassified Documents Online

FRUS-DOS: Foreign Relationship United States, Department of State (Online Archive)

31 FRUS-DOS (6 de diciembre de 1961), f. 4, Exp. 816.00/12-661.

Bibliografía

- BULMER-THOMAS, Víctor. 1985. "Centroamérica desde 1920: desarrollo económico en el largo plazo". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 11: 5-21.
- CHING, Erik. 2014. *Authoritarian El Salvador. Politics and the Origins of the Military Regimes, 1880-1940*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- ENGERMAN, David C. 2018. *The Price of Aid: The Economic Cold War in India*. Cambridge: Harvard University Press.
- ENGERMAN, David C., y Corinna R. UNGER. 2009. "Introduction: Towards a Global History of Modernization". *Diplomatic History* 33(3): 375-385. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2009.00776.x>.
- ESCALANTE ARCE, Pedro Antonio. 2008. *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- FERNÁNDEZ, José Antonio. 2003. *Pintando el mundo de azul. El auge añilero y el mercado centroamericano. 1750-1810*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- GLEIJESES, Piero. 1991. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton: Princeton University Press.
- JUÁREZ ÁVILA, Jorge (ed.). 2014. *Historia y debates sobre el conflicto armado salvadoreño y sus secuelas*. San Salvador: Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos/Universidad de El Salvador/Fundación Friedrich Ebert.
- KRUIJT, Dirk. 2017. *Cuba and Revolutionary Latin America: An Oral History*. London: Zed Books.
- KUZMAROV, Jeremy. 2009. "Modernizing Repression: Police Training, Political Violence, and Nation-Building in the 'American Century'". *Diplomatic History* 33(2): 191-221.
- LAFEVER, Walter. 1993. *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*. 2.^a ed. The American Studies Collection. New York: WWNorton.
- LAURIA-SANTIAGO, Aldo. 2003. *Una república agraria: los campesinos en la economía y la política de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- LINDO FUENTES, Héctor. 2002. *La economía de El Salvador en siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE EL SALVADOR. 1953. *Proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico del Río Lempa; antecedentes y documentos, 1949-1951*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- PETTINÀ, Vanni. 2018. *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- ROSENBERG, Tina. 1992. *Children of Cain. Violence and the Violent in Latin America*. New York: Penguin.
- SORENSEN, Edward Kenneth. 1950. "Power Station of Radical Design Proposed for El Salvador". *Engineering News-Record* 144: 44-45.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. 1983. "Derrota oligárquica, crisis burguesa, revolución popular: notas sobre la crisis en Centroamérica". *El Trimestre Económico* 50(198): 991-1018.
- . 2007. *La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de sesenta y cinco años de su historia*. San José: FLACSO.

- TURCIOS, Roberto. 2003. *Autoritarismo y modernización. El Salvador, 1950-1960*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- WESTAD, Odd Arne. 2007. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press.