

LOS ESTADOS UNIDOS Y EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO A FINALES DE LOS AÑOS 50

Charles Carreras

Abstract

Beginning in the early 1950's, Central American countries begin to design a common market for the region. As talks progressed, the government of the United States was not in favor of the original plans. Diplomats from the United States announced support for a scheme which was a true common market in keeping with the principles of the GATT. This article in the story of the United States government's response to the signing of a treaty by the Central Americans in June, 1958.

Resumen

A inicios de los 50, Centroamérica promovió en la CEPAL la idea de diseñar un mercado común para la región. Al avanzar de las conversaciones, el gobierno de los Estados Unidos objetó el plan original. Diplomáticos norteamericanos anunciaron su apoyo a un esquema que promoviera un verdadero mercado común que estuviera acorde con los principios del GATT. Este artículo es la historia de la respuesta de los EUA a la firma del tratado por los centroamericanos en junio de 1958.

En mayo de 1958, el Vice-Presidente Richard Nixon fue tratado de una manera peligrosa y grosera en su gira por América Latina. Este episodio mostró claramente a la Administración de Dwight Eisenhower que era necesario revisar la política de los Estados Unidos en dicha región.

Como parte de esta revisión, el hermano del presidente, Milton Eisenhower, visitó durante julio y agosto de 1958 cada uno de los cinco países centroamericanos. Después del viaje, el Sr. Henry Hoyt, funcionario del Departamento de Estado que había viajado con el Dr. Eisenhower, escribió un informe preliminar del viaje en el cual recomendaba dar una "fuerte ayuda al programa centroamericano de integración regional... Centroamérica es extremadamente importante y debería recibir una consideración urgente consecuente" ¹. El fuerte tono empleado en este primer informe fue bastante modificado, meses después, en el informe final.

Algunos años antes, en junio de 1951, durante una reunión de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica (CEPAL), los representantes

centroamericanos promovieron la idea de un acuerdo económico regional. Se formó entonces un organismo especial: el Comité Económico Cooperativo para Centroamérica; durante la década de los años 50, se trabajó de manera constante para sacar adelante la deseada organización.² Primero durante la Administración Truman y luego en la de Eisenhower, los Estados Unidos tomaron una posición de espera vigilante. Algunos documentos que datan de esta época indican que los Estados Unidos estaban interesados en un “verdadero” mercado común, como el que estaba siendo discutido en Europa, así como en un acuerdo que no violara los principios del GATT.³ Los Estados Unidos también querían esperar hasta que los centroamericanos hubieran pasado más allá de la etapa de negociaciones y pusieran algo concreto en el papel. Esto tuvo lugar en junio de 1958, cuando el Comité Económico Cooperativo firmó dos tratados elaborados para llevar adelante la integración económica en un periodo de diez años. Estos tratados eran el *Tratado Multilateral de Libre Comercio y Desarrollo Económico y el Régimen sobre la Integración Industrial*.

Un ejemplo de la reacción de los Estados Unidos a este esfuerzo se encuentra en una memoria que preparó en setiembre de 1958 Roy Rubottom, Asistente del Secretario de Estado para América Latina, para John Foster Dulles. El Secretario de Estado invitó ese mismo mes a una reunión a los Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y Rubottom hizo un esbozo de algunos de los puntos que podrían ser discutidos. Rubottom, discutiendo sobre posibles mercados comunes en el hemisferio, escribió que los Estados Unidos estaban enterados de los tratados de comercio multilateral y de industrias regionales firmados por las cinco naciones centroamericanas en junio. Mientras fueran vistos como el principio de un esfuerzo, no se trataba de acuerdos que los Estados Unidos pudieran apoyar, pues la lista de mercancías libres de impuesto era pequeña y el esquema de industrias regional tendía al establecimiento de monopolios. Los Estados Unidos querían un verdadero mercado común que diera como resultado, entre otras cosas, un aumento en el comercio con los países no miembros como con los países del área de libre comercio y, consecuentemente, el mejoramiento del bienestar para los pueblos concernidos.⁴

Rubottom definió claramente la posición de los Estados Unidos: recortar los impuestos y otras restricciones comerciales en Centro América y mantener los impuestos para el resto del mundo no más altos de lo que eran en ese momento. Podría haber excepciones a corto plazo de estas posiciones, concluyó, pero el resultado final debería promover la competencia y el comercio dentro del área y con el exterior. Rubottom advirtió que mientras su gobierno no pudiera aceptar los dos tratados firmados en junio, “podía estimular su desarrollo... por medio de una oferta definitiva para ayudar, donde fuera necesario, con el financiamiento de industrias competentes...”⁵ Esto dio lugar a un intenso debate, que duró todo un año, sobre la posición de los Estados Unidos en relación con los mercados comunes regionales y la ayuda financiera que estos necesitaban y, que enfrentó a los diplomáticos del Departamento de Estado con los del Tesoro. Este artículo se refiere a la historia de este debate.

Thomas Mann, Asistente del Secretario de Estado para Asuntos Económicos, en un discurso dictado el 8 de octubre, definió públicamente lo que Rubottom había escrito en su documento de trabajo interno, en el que anunció que:

“Los Estados Unidos apoyan positivamente los esfuerzos de los países latinoamericanos para llevar a cabo el mercado común, eliminar las barreras comerciales internas

*y lograr un mayor grado de competencia dentro del área y con el resto del mundo. Esperamos que haya progreso en un futuro cercano.”*⁶

Al mes siguiente, en un foro mucho más público, el número dos del Departamento de Estado, Douglas Dillon, habló de manera similar en una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dillon dijo que a los Estados Unidos les agradaba los acuerdos económicos regionales “tendientes a promover” y a “crear el comercio”. Lo que a los Estados Unidos no le gustaba eran los acuerdos que servían para desviar y restringir el comercio. Dillon agregó que su gobierno apoyaba un área de libre comercio en Centro América y que consideraría el financiamiento de “industrias regionales competentes”.⁷

Los registros muestran que los Estados Unidos tardaron en endosar los esfuerzos de la integración económica en público o en privado. Una de las razones tenía que ver con las diferencias que tenía el gobierno con la CEPAL. Los Estados Unidos sentían que el grupo de las Naciones Unidas estaba demasiado orientado hacia el socialismo.⁸

El 28 de diciembre, Milton Eisenhower escribió en su informe sobre su gira por Centro América el verano anterior, que él le daba una “gran importancia” a los esfuerzos por construir un mercado común. Recomendó estimular a las instituciones de crédito públicas y privadas y a las empresas privadas para que tomaran una posición positiva en relación con el establecimiento de nuevas industrias en Centro América.⁹

En un borrador de este informe, Milton había sido mucho más enfático al respecto, pues escribía que su gobierno debía promover “el mercado regional por todos los caminos factibles”.¹⁰ En su memoria, escrita cinco años más tarde, el Dr. Eisenhower recordó que él había “presionado fuertemente para que los Estados Unidos promovieran los mercados comunes”.¹¹

En 1953, Milton hizo su primera gira por América Latina en nombre de su hermano y, en 1958, se sentía frustrado al ver que sus recomendaciones no habían sido tomadas en serio. En el informe de 1958, escribió que él vio un “area continental en fermentación” y con una “nota de urgencia” hizo un llamado para que los Estados Unidos y Latinoamérica reexaminaran sus actitudes y las políticas existentes entre ellos.¹² Había dos aspectos claves - uno de enfoque y otro de ayuda económica. En lo que se refiere a la última, aunque Geroge Humphry, como cabeza del Departamento del Tesoro, ya no consideraba los fondos públicos como si fueran suyos, los diplomáticos todavía luchaban por apoyo cuando lo querían para financiar nuevos proyectos tales como el mercado común.

Años después, Alberto Fuentes Mohr, un economista guatemalteco, criticó de “superficial” el informe del Dr. Eisenhower. Agregó que el norteamericano había adoptado erróneamente la posición de El Salvador en un asunto regional clave, el libre movimiento de la gente, como siendo el deseo de los otros cuatro países. Fuentes Mohr concluía que los Estados Unidos estaban listos para intervenir a medida que Centroamérica fuera acelerando el proceso por sí misma.¹⁴

El presidente guatemalteco Miguel Ydigoras Fuentes designó a Fuentes Mohr para encabezar la recién constituida Oficina de Integración Económica de su país. El fue uno de los representantes guatemaltecos en las reuniones regionales en 1958 y 1959. A finales de 1958, Guatemala fue el primer país en ratificar el *Tratado Multilateral* de la región. Un funcionario de los Estados Unidos, que tenía su base en Centroamérica, comentaba que las “perspectivas de integración eran un tema de vivo interés y discusión en la empresa privada, el gobierno y la prensa”.¹⁵

Para preparar los cambios necesarios, la Administración Eisenhower empezó su sexto año de funciones con un personal nuevo en las oficinas que tenían bajo su responsabilidad la América Latina: Clarence Douglas Dillon y Dillon Anders, como Sub Secretario de Estado y Secretario del Tesoro, respectivamente. En agosto de 1957, ellos encabezaron la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de la OEA que tuvo lugar en Buenos Aires y escucharon la fuerte discusión de la letanía de quejas de los latinoamericanos sobre la política estadounidense. De regreso a Washington, trabajaron entre los doce y dieciocho meses siguientes con otros funcionarios, tales como Milton Eisenhower, Christian Herter, Rubottom y Mann, para acelerar “la tarea monumental de darle vuelta al gigantesco edificio de la política exterior”¹⁶. De estos esfuerzos surgió el tan esperado Banco Interamericano de Desarrollo, la Alianza para el Progreso y el endoso de los Estados Unidos al Mercado Común Centroamericano.

El Dr. Raul Prebisch, Director Ejecutivo de la CEPAL se reunió el 6 de enero de 1959 con Thomas Mann con el fin de discutir sobre temas de interés mutuo. Mann le contó a Prebisch sobre el interés de los Estados Unidos en el Mercado Común Centroamericano y le sugirió que tal vez la mejor manera de avanzar con las conversaciones era empezar con el esfuerzo conjunto de Honduras y El Salvador. Prebisch aprobó la sugerencia de Mann¹⁷. Este había discutido previamente, en julio de 1958, con salvadoreños de alto rango a los cuales conocía bien por haber sido embajador en San Salvador.¹⁸ Esta discusión fue evidentemente una reacción de la Administración Eisenhower a los tratados firmados en junio de 1958. Esto también dio como resultado un viaje especial a la región de dos expertos en comercio del Departamento de Estado, Isaiah Frank y Harry Turkel, para explicar y promover la nueva política.

¿Por qué Honduras y El Salvador?

Estos dos países vecinos tenían el más viejo acuerdo comercial bilateral de la región, que databa de 1918. Y coincidentemente, el Ministro Salvadoreño de Asuntos Exteriores, Alfonso Rochac, se reunió con el embajador norteamericano en El Salvador, Throsten Kalijarvi, el mismo día que Prebisch hablaba con Mann en Washington. Las conversaciones fueron similares. Como Rochac discutía las negociaciones futuras basado en un protocolo actualizado del Tratado de 1918 con Honduras, le dijo al diplomático norteamericano que él veía este esfuerzo como el primer paso para la integración económica de la región. Los vecinos eran complementarios por el hecho de que su nación tenía un superávit de gente y de capital que podría ser utilizado productivamente en Honduras. Su región necesitaba de la ayuda de Washington para continuar esta causa, concluyó Rochac.

Como medida de precaución, relató una historia que había oído en Honduras sobre que los Estados Unidos estaban utilizando a El Salvador para extender su control sobre Honduras. Rochac, aunque aceptando que el tratado bilateral era positivo para ambas naciones, llamaba la atención sobre la oposición al tratado en Honduras donde algunos acusaban a su país de ser imperialista. Esta fue una campaña negativa conducida por una corporación multinacional norteamericana y por los partidos políticos hondureños para bloquear la futura expansión del comercio. Un telegrama confidencial del embajador norteamericano en Tegucigalpa reportó una historia similar de oposición.²⁰

El 9 de enero, Rochac viajó a Tegucigalpa para discutir revisiones en el protocolo. El presidente hondureño, Ramon Villeda Morales, no obstante la oposición, favoreció un nuevo tratado bilateral. Para continuar con estos esfuerzos, la Asociación Salvadoreña Industrial, representante del sector privado, montó una campaña en Honduras para publicitar los beneficios que le aportaría a la nación un nuevo tratado. La campaña se centró en el hecho de que la balanza comercial entre ambos países favorecía generalmente a Honduras.²¹

El Salvador encabezó el futuro comercio intra-regional, no solamente con Honduras, sino también con sus demás vecinos. Tenía más tratados bilaterales con periodos más largos, que los demás y tomó el liderazgo en la iniciativa de llevar adelante el mercado común. ¿Por qué las cosas se produjeron de esta manera?

Una de las razones fue su posición central y su buen sistema de caminos que le permitieron tomar ventaja de su ubicación. Además, al principio de los años 1950, se produjo un boom basado en una alza en los precios del café, el producto de exportación más importante de El Salvador. A finales de 1950, vio declinar estos precios. Un comentarista concluyó que con menos oportunidades para invertir en agricultura, muchos de los que tenían capital se volcaron hacia el área industrial como una nueva salida al sobrante de fondos²². Un miembro del personal de la Embajada de los Estados Unidos observó a finales de los 50 un espíritu empresarial que deseaba invertir en maquinaria.²³

Los que favorecían en El Salvador un mercado regional fueron apoyados por el Presidente José María Lemus que era un fuerte partidario de la integración regional. Como los precios del café caían, Lemus probablemente vio en un nuevo acuerdo regional, el camino para solucionar sus problemas económicos y las preocupaciones que resultaban de ello en su país.²⁴

Douglas Dillon se presentó ante la Organización de Estados Americanos en febrero de 1959 para definir las condiciones bajo las cuales la Administración Eisenhower apoyaría los mercados comunes regionales. Delineando seis condiciones, Dillon hizo un endoso público que representaba el resultado de debates dentro del gobierno. Dijo que su gobierno apoyaría los esfuerzos que contribuyeran a un comercio competitivo en moneda convertible durante un periodo de tiempo razonable y que no violaran los principios del GATT. Dillon hizo también un llamado a un libre movimiento de capital y de mano de obra dentro de la región²⁵. Fuentes Mohr escribió en su crítica de este discurso, que Dillon había adoptado la posición de El Salvador sobre el libre movimiento de capitales y personas como una política de la región.²⁶ Tal vez tenía el sentimiento en aquel tiempo de que los Estados Unidos coordinaban de cerca su política con El Salvador y a través de esto trabajaba para alcanzar los resultados deseados.

Después de muchos años de solo conversaciones, el Departamento de Estado decidió pasar a los actos enviando dos de sus funcionarios a Centroamérica para “explorar los caminos a través de los cuales los Estados Unidos podrían alentar la integración económica centroamericana”²⁷. Isaiah Frank, un experto del Mercado Común Europeo, y Harry Turkel fueron a buscar como “acelerar” la unificación regional en términos que su gobierno pudiera apoyar. Esto sería llevado a cabo por medio de la oferta de ayuda financiera a cambio del compromiso de un “verdadero” mercado común.²⁸

Los dos funcionarios norteamericanos se detuvieron primero en la Ciudad de México para visitar la oficina regional de la CEPAL. Fue ahí donde se hicieron importantes estudios sobre Centroamérica. De hecho, la mayoría de las ideas nacieron en

esta oficina dirigida por Víctor Urquidi desde 1951. Hubo solamente cuatro o cinco centroamericanos trabajando en la integración de manera constante.

En sus conversaciones con Urquidi, una de las preguntas a la que los visitantes estadounidenses buscaban respuesta era por qué esta iniciativa estaba tomando tanto tiempo para ponerse en práctica. Una parte de la explicación era que las reuniones estaban pobremente preparadas, les faltaba precisión, porque los gobiernos regionales estaban haciendo muy poco. Otra fue la “antigua desconfianza mutua existente” entre uno y otro, y “especialmente Honduras” con su mortal miedo hacia El Salvador. Urquidi agregó que muchos temían que algunas industrias, como la textil, se vieran forzadas a cerrar en el mercado regional. Por consiguiente, Urquidi concluyó que aquellos que trabajaban por el mercado común tenían que proceder reflexivamente y sin apresurarse.²⁹ El gobierno estadounidense tenía una visión muy diferente de lo que esta entidad quería, como se dijo antes, para “acelerar” este proyecto.

Con el mandato de “explorar las posibilidades de aceleración” del mercado común, Frank y Turkel quisieron estudiar específicamente si esto podría ser llevado a cabo de mejor manera empezando con una unión de Honduras y El Salvador. Su informe reportó que Mann estuvo “intensamente interesado” en este enfoque como un camino para hechar a andar las negociaciones.³⁰ Cuando los viajeros americanos hablaron con Urquidi de empezar por este camino, este estuvo de acuerdo con el concepto e hizo notar que ambos países tenían las economías más complementarias. Si los involucrados adoptaban este acercamiento de dos naciones, sería “altamente deseable” para ellos adoptar el marco del tratado de las cinco naciones del año anterior.

No es sorprendente que Urquidi abogaba por la preservación de este tratado puesto que él había ayudado a escribirlo. Sin embargo, los registros muestran que los Estados Unidos querían varios cambios básicos en el *Tratado multilateral* y se oponía completamente al *Tratado de Integración Industrial*. En lo que se refiere al primero, Washington quería una periodización más corta que la de los diez años estipulados para hacer al tratado totalmente funcional y también querían un proceso más rápido en la adición de productos a la lista de libre comercio. En relación con el último tratado, antes que hacer modificaciones, Washington quería verlo eliminado.³¹

En Guatemala, los dos funcionarios se reunieron con Fuentes Mohr, a quien Urquidi había sugerido como el más informado en Guatemala en lo referente a la integración económica. En un documento preparado para los visitantes, Fuentes escribió de manera optimista que se esperaba que la deseada meta fuera alcanzada ahora “más rápidamente”. El llegó a esta conclusión porque las cinco naciones habían adoptado una nomenclatura uniforme de aduanas, un tratado sobre la equidad en los impuestos, en adición a la pieza central: el Tratado Multilateral³². En contraposición con esta visión, Frank y Turkel concluyeron de sus conversaciones con otros guatemaltecos que el proceso para establecer la integración iba a ser muy largo.

Fuentes Mohr escribió que una de las maneras para alcanzar el objetivo más rápidamente era tener ayuda económica por parte de los Estados Unidos. Los fondos provenientes de esa ayuda podrían ser mejor utilizados por un centro regional de desarrollo. Turkel le contó a los guatemaltecos sobre los planes de su gobierno para avanzar hacia la integración comenzando con dos de las cinco naciones. Guatemala, asumiendo que sería una de las dos, pensó que ésta sería una buena idea. Turkel nunca dijo voluntariamente que los planes no eran lo que ellos habían asumido.³³

El 18 de febrero, mientras Frank y Turkel se desplazaban hacia El Salvador, el presidente de Nicaragua, Luis Somoza, envió una carta a Milton Eisenhower expresándole

su deseo de que los Estados Unidos actuaran “como un elemento catalizador” para adelantar la integración regional.³⁴ En una carta aparte enviada a sus colegas presidentes, les propuso una reunión en la cual Washington coordinaría todos los esfuerzos hacia la integración³⁵.

El Dr. Alfonso Rochac, Ministro de Economía de El Salvador, le notificó a Washington que su nación había aceptado la visita de los técnicos estadounidenses para hechar a andar las conversaciones, sujeta a tres condiciones específicas: 1) que los Estados Unidos lo consultaran primero y oficialmente con Honduras, 2) que el plan se abriera a las cinco naciones así como para Panama, y 3) que los Estados Unidos le dieran a conocer a Guatemala y a Nicaragua las propuestas con el fin de evitar malentendidos.

Las discusiones sostenidas en febrero de 1959, produjeron el siguiente resumen de lo que Rochac oyó de sus invitados. El esperaba que la integración: 1) aboliría las fronteras para la libre circulación de las personas, bienes y capital; 2) adoptaría una tarifa común para terceros países y establecería tarifas por medio de alguna fórmula matemática y no ítem por ítem; 3) establecería un fondo común para promover la inversión y la ayuda a los trabajadores y a las empresas en su ajuste al nuevo acuerdo. Rochac comprendió correctamente que los Estados Unidos querían que Honduras y El Salvador hicieran una declaración de sus intenciones con el fin de provocar una consideración por parte de las otras tres naciones “sin demora”. También comprendió a Frank y Turkel cuando dijeron que los Estados Unidos pensaban en el Salvador como el líder en Centroamérica y que sería como un “compadre” para Honduras. El Ministro de Economía afirmó que el respaldo moral de Washington era importante para el éxito final de esta empresa. El Embajador Kalijarvi llegó a conclusiones similares. Sería necesario para nosotros “continuar jugando el papel de líder” en tanto fuera difícil para alguno de los cinco países tomar el liderazgo, ya que había demasiados puntos de vista regionales sobre lo que debería ser la integración económica.³⁶

El Embajador pensó que Rochac vio dificultades en llevar adelante un plan específico hasta que él había sido testigo de la estuquiasta respuesta de los industriales y banqueros salvadoreños que se habían reunido con Frank y Turkel. Agregó que desde su posición privilegiada podía ver “que al menos, hay una buena posibilidad de que la idea tome una forma concreta”.

El presidente de El Salvador, José María Lemus, expresó su esperanza de que, no importando lo que pasara, nada crearía desconfianza. Turkel aclaró que él consultaría con todas las cinco naciones y que no anunciaría nada sin una consulta oficial con El Salvador.³⁷ Esta era una evidencia más de que Washington trataba a El Salvador como un líder, al menos en este asunto.

De El Salvador, los viajeros estadounidenses pasaron a Honduras. La clave de su propuesta era el interés en un “avance más rápido... al comenzar con estos dos países”. Su tratado bilateral era más progresista que el *Tratado Multilateral* de 1958. Los Estados Unidos querían construir sobre él, antes que un documento loable, un modesto documento regional.

Como se apuntó más arriba, Frank y Turkel se reunieron con hombres de negocios en El Salvador, quienes apoyaron sus recomendaciones. En Honduras también se reunieron con grupos similares pero no recibieron el mismo apoyo estuquiasta.

El Ministro de Finanzas y de Economía de Honduras, Jorge Bueso, le dijo a los visitantes que él estaba consciente de la oposición pero les aseguró a los norteamericanos que había suficiente apoyo para seguir adelante³⁸. Interesantemente, no hubo

ninguna evidencia de que los funcionarios estadounidenses se reunieran con grupos similares en ninguna de las otras tres naciones centroamericanas durante el resto del viaje. Tal vez solamente cabildearon para su “proyecto-piloto”.

Las reservas acerca del segundo documento principal, el *Tratado de Integración Industrial* firmado en 1958, no vinieron solamente de los Estados Unidos. Frank y Turkel reportaron que habían escuchado dudas específicamente por parte de grupos de hombres de negocios que no les agradaba la participación de sus gobiernos en el mercado. Entre las razones por las cuales estos grupos se sentían así estaba la de que los gobiernos eran vistos como muy inestables políticamente y a menudo corruptos.

La próxima parada en este viaje fue en Nicaragua, donde ambos funcionarios reportaron “un apoyo entusiasta” hacia el proyecto de los Estados Unidos el cual era visto como “preferible al acuerdo de 1958”. El tropiezo en el plan fue que Somoza expresó en términos muy fuertes que su nación debía estar incluida desde el principio³⁹.

Fue solamente en la última parada, en Costa Rica, donde la propuesta recibió la respuesta más reservada. Considerándose a sí mismos como únicos en Centroamérica, los costarricenses simpatizaban con la propuesta pero temían que un plan regional comprometiera su alto nivel de vida. El Presidente, Mario Echandi Jiménez, probablemente resumía de la mejor manera la posición de su país cuando decía que su nación “estaba dispuesta pero no lista”. Otro funcionario reconocía que su país se uniría a un mercado común cuando éste ya estuviera establecido y funcionando. Los Estados Unidos esperaban esta reacción. El presidente Echandi aclaró que necesitaba más detalles por parte de Frank y Turkel sobre el esquema y el prometido apoyo.

Ciertamente los dos funcionarios invirtieron más tiempo en las dos naciones escogidas para delinear más detalles. Los registros no muestran que cantidad de dinero sugirieron durante el viaje. Algunos recuerdan que se mencionaron \$ 100 millones. No se encuentra nada en la documentación que confirme esta cifra; y probablemente la cifra solo se refirió verbalmente y nunca fue puesta por escrito⁴⁰.

¿Cuál fue el impacto de esta promesa de apoyo financiero?

Varios líderes centroamericanos, para pasar al próximo nivel, esperaron la ayuda norteamericana y el compromiso. Esta era particularmente necesaria a finales de los años 50, más que antes, porque la CEPAL le había dicho a los centroamericanos que ellos tendrían que asumir la mayor parte de los costos de los esfuerzos de la integración. Tal vez la mejor definición del impacto de la oferta de la ayuda provino del secretario general del Comité Centroamericano de Cooperación Económica, Carlos Castillo; en 1965 este escribió que esto quebraría el “cuello de botella financiero” al que se enfrentaba el movimiento regional⁴¹.

Frank y Turkel, a su regreso a Washington, concluyeron que “el tiempo estaba maduro para emprender el esfuerzo decisivo que llevaría a un verdadero mercado común centroamericano”; estaban convencidos de que “los Estados Unidos iban a tener que tomar la iniciativa en la elaboración de algunos aspectos del plan para la integración económica”⁴². El pacto de 1958 era algo que los Estados Unidos no podían apoyar y fue totalmente ignorado.

¿Entonces qué fue lo que cambió e hizo que Washington ofreciera su ayuda de manera tan entusiasta? Siempre deseando apoyar un “verdadero” mercado común, la política de los Estados Unidos fue la de esperar hasta que se convirtiera en algo

específico, a lo cual pudiera reaccionar, ofrecer ayuda y amoldar el camino deseado. Sin duda alguna, la administración Eisenhower había diseñado su política para Centroamérica dentro del amplio contexto hemisférico del desastroso viaje de Nixon y sus consecuentes demandas de aumentar la ayuda económica. Mann ofreció otra razón para la ayuda en la Reunión del Gabinete a finales de febrero de 1959: expresó que ayudar a los mercados comunes de la región era una alternativa aceptable para esos países al crear un área de sistemas preferenciales entre ellos. En un resumen de esa reunión, Robert Gray declaró que esto último podía poner en desventaja a los exportadores norteamericanos ⁴³.

Reflexionando una década y media después de haberse reunido con Frank y Turkel en Guatemala, Fuentes Mohr escribió que la misión de estos había sido exploratoria. Haciendo la observación de que tal vez había sido diseñada para justificar y promover el esquema norteamericano de un convenio especial Honduras-El Salvador, aceptó que no se había tratado de propuestas concretas ⁴⁴. Debe haber tenido razón porque hasta los salvadoreños todavía estaban haciendo demandas específicas de ayuda a los norteamericanos meses después de la misión Frank-Turkel. El presidente de Costa Rica se quejó de que también necesitaba mayores detalles ⁴⁵.

A principios de marzo, el Departamento de Estado realizó los preparativos finales para la visita oficial del Presidente Lemus de El Salvador. En retrospectiva, la estrategia del Departamento de Estado era probablemente trabajar hacia un encuentro entre Eisenhower y Lemus y tener lista una definición clara de la posición política de los Estados Unidos sobre el tratado económico regional propuesto. Mann había preparado el camino en el mes de julio anterior durante sus conversaciones con los salvadoreños. Además de Frank y Turkel, Milton Eisenhower había realizado un viaje por el área, de regreso a casa, había sostenido varias discusiones sobre la política en el área y escrito un informe para su hermano. El Departamento de Estado estaba listo, pero el Departamento del Tesoro no lo estaba.

Los diplomáticos querían preparar el borrador de un comunicado conjunto que reflejara el mensaje que Frank y Turkel habían llevado a Centroamérica. Como Secretario de Estado, Christian Herter escribió el 4 de marzo que Lemus tenía un fuerte interés en estimular los vínculos cercanos con los Estados Unidos. El creía que “los pasos hacia relaciones económicas más cercanas debían ser estimulados como una manera de promover el desarrollo del área” ⁴⁶. El Departamento del Tesoro quería “suavizar” el comunicado conjunto hasta que “se conocieran mejor los detalles” ⁴⁷. Una de las personas que expresó su frustración en los registros de ese tiempo fue Milton Eisenhower. En un memorándum escrito a su hermano, el Dr. Eisenhower se quejaba de que mientras él apoyara al Departamento de Estado, la parte diplomática se vería frustrada en otros campos en sus esfuerzos por realizar cambios ⁴⁸.

Cuando Lemus y su delegación llegaron a Washington, el 11 de marzo, llevaban consigo un documento titulado *Situación económica y expectativas de El Salvador*. Refiriéndose a proyectos de desarrollo, declaraba que El Salvador quería hacer un esfuerzo especial para acelerar el programa de integración económica de Centroamérica, con el fin de crear un mercado común... Para facilitar el proceso, un mercado común podría ser iniciado entre dos o tres países, lo que serviría como núcleo para atraer a los países restantes ⁴⁹.

Herter discutió la reunión de los dos presidentes por teléfono con el Presidente Eisenhower poco después de que esta finalizara. Le comentó que a su parecer el tema del mercado común “parecía ser el asunto más grande que tenían en mente” ⁵⁰.

Los salvadoreños deben haber estado decepcionados al saber que el comunicado conjunto clamaba por “estudio continuo”. Ellos trataron de aclarar que el tiempo ya estaba maduro para pasar más allá de un estudio hacia la implementación “de manera urgente”. Probablemente habían asumido que la posición norteamericana se acercaba a la de ellos porque ese fue el mensaje de Frank y Turkel, del Embajador Kalijarvi y de otros funcionarios del Departamento de Estado. El registro de esta visita también proporciona documentación sobre una sesión estratégica que cubría puntos de interés mutuo tales como la manera de negociar con Somoza y los nicaragüenses⁵¹. Los participantes en esta reunión estaban positivamente dispuestos a trabajar juntos para superar los obstáculos para la integración.

A mediados de marzo el esfuerzo estuvo dirigido hacia varios círculos oficiales centroamericanos a favor de la integración regional. En ese mes, el Presidente Ydigoras de Guatemala, reveló en su mensaje anual que él apoyaba fuertemente la unidad. Su nación estaba lista para ir adelante con ese propósito. El presidente Somoza, como lo vimos anteriormente, envió cartas a los demás presidentes llamando a la unidad económica. Nicaragua, sin embargo, comprometía su inclusión en un acuerdo regional debido a los problemas que tenía con las demás naciones vecinas, con excepción de Guatemala⁵².

Como lo apuntamos más arriba, Costa Rica no estaba apurada en llegar a un acuerdo. Un funcionario local se refería a esa nación como “relativamente aislada” e Ydigoras la llamaba el “Lejano Este” de Centroamérica. Villeda, el presidente hondureño, le dijo al Embajador de los Estados Unidos en Tegucigalpa que su nación se estaba preparando para llevar adelante un mercado común con El Salvador. Villeda comentó que planeaba consultar a Lemus inmediatamente después de su regreso de Washington⁵³.

El Salvador tenía un presidente que estaba haciendo campaña para las elecciones de 1956 declarando “su creencia ferviente en la unión centroamericana”⁵⁴. Las élites de su nación también apoyaban esta idea. El Salvador prefería el “verdadero” mercado común concebido por Washington antes que los estrechos acuerdos con un crecimiento balanceado del tratado de 1958 diseñado por la CEPAL. Por tener ya algún desarrollo industrial, esta nación podría beneficiarse rápidamente con el plan norteamericano⁵⁵.

En la segunda mitad de marzo de 1959, hubo varios memorandos provenientes de Centroamérica e interdepartamentales que tenían un tema en común: ¿hacia dónde vamos ahora? El 20 de marzo, por ejemplo, Kalijarvi reportó una conversación que había tenido con Rochac, el Ministro de Economía. Los puntos claves fueron cómo tratar con Somoza y la ayuda norteamericana. Algunos días más tarde, Turkel esbozó su pensamiento para Rubottom. Aunque todos estaban de acuerdo en que empezar con Honduras y El Salvador era la mejor manera de proceder, él pensaba que tomaría unos nueve meses el tener un mercado común. En dos o tres años más, las otras tres naciones podrían incorporarse⁵⁶.

Para alcanzar dicho objetivo, los Estados Unidos debían proveer un consejero a los gobiernos así como los fondos que “había dejado creer a los distintos gobiernos” que podrían estar disponibles. Específicamente, pedía entre \$20 y 25 millones de ayuda a proyectos de infraestructura para facilitar e integrar las primeras dos naciones. Después debían ponerse a disposición de las otras tres naciones entre \$20 y 25 millones adicionales. Realistamente, Turkel reveló que él estaba enterado de que no había fondos disponibles para ayudar a este proyecto y que no había buenas expectativas de

un próximo financiamiento. Lo que quería era que se tomara una decisión para poner en “regla el apoyo a un mercado común en Centroamérica...”

Turkel discutió el plan de ir adelante con El Salvador y Honduras tal y como estaba planeado. Si Costa Rica quería ir más despacio, no era problema y pensaba que Guatemala era “fácil de manejar”. El problema era Nicaragua. Para apaciguar esta nación, recomendó permitir a Nicaragua tener un observador en las negociaciones entre Honduras y El Salvador. Concluyó que sin consejeros ni fondos las posibilidades de éxito eran “pocas”. Y a menos de que se siguiera un plan cuidadoso para tratarlo de manera sensible con Nicaragua, el proceso se “empantanaría en interminables conversaciones”⁵⁷.

Convenientemente para los Estados Unidos, el General Anastasio Somoza, hermano de Luis y jefe de la Guardia Nacional, estaba en Nueva York en marzo de 1959, y era esperado en Washington a principios de abril. Se habló de acercarle al esquema estadounidense. Turkel quería ir a Managua con una delegación centroamericana a reunirse con Luis Somoza. Mann, sin embargo, aconsejó consultar primero con el Embajador de Nicaragua en Washington, el veterano diplomático Guillermo Sevilla⁵⁸.

El 27 de marzo, la administración dio a conocer una decisión. El Secretario de Estado, Herter, envió un telegrama a los embajadores de las cinco capitales centroamericanas. El plan seguía siendo empezar con Honduras y El Salvador. Nicaragua era el problema del área porque el Departamento de Estado pensaba que los otros dos podrían esperar a que fuera el momento adecuado. La explicación se le daría al Embajador Sevilla en el sentido de que estos dos países ya habían estado en negociaciones bilaterales durante varios meses y que como núcleo era más fácil formarlo con ellos. La declaración de Herter, aunque verdadera, fallaba al reconocer que los cinco ya habían comenzado conversaciones desde 1951.

Herter propuso que a las tres naciones que habían sido dejadas por fuera se les ofreciera el estatus de observadoras. Si todas estaban de acuerdo, el Departamento de Estado enviaría un diplomático a la región hacia el 10 de abril para preparar un calendario para las futuras negociaciones y para investigar qué consejeros podrían necesitar⁵⁹. Los Estados Unidos se estaban claramente encargando de todo.

Este periodo clave, cuando fue trazada una nueva dirección, fue también una época de transiciones en términos de liderazgo en el Departamento de Estado cuando John Foster Dulles se incapacitó en febrero para ser sometido a una cirugía y nunca regresó a su puesto. Herter se convirtió en Secretario de Estado el 21 de abril. Dillon, quien pasó a ser el número dos, comentaba años más tarde el impacto que había tenido este cambio. Su observación fue que Herter tenía una visión más amplia que Dulles y que utilizaba al Servicio Exterior mejor que su predecesor.⁶⁰ Esto le dio a los veteranos de la escena centroamericana, Thomas Mann y Roy Rubottom, un papel mayor⁶¹.

Los principales líderes del Departamento de Estado pudieron observar la situación centroamericana de primera mano en una reunión de los Jefes de Misión del Caribe que tuvo lugar del 9 al 12 de abril en San Salvador. Llamó la atención el hecho de que Rubottom llegó con un borrador parecido a una declaración que no hacía mención del mercado común centroamericano propuesto. Tal vez debido a una presentación hecha por Turkel en la que urgía a su gobierno a ofrecer incentivos para apoyar a los mercados comunes de la región, el borrador de Rubottom fue enmendado. El borrador final decía: “un respaldo total es dado a la determinación de nuestro gobierno para ayudar financieramente... al establecimiento de industrias competentes en vistas a promover los mercados regionales a través de inversiones públicas y privadas”⁶².

Las razones del cambio de la política estadounidense han sido exploradas pero hubo también interés en un nuevo acercamiento en Centroamérica. Jorge Sol, un economista salvadoreño quien probablemente es el que trabajó por más largo tiempo en la integración económica regional, dio algunas pistas al autor Joseph Nye en 1965. Su satisfacción estaba en que él y otros economistas de los Estados del Norte estaban angustiados por el lento avance de adiciones a la lista de mercancías de libre comercio bajo el Tratado de 1958. Este grupo, que presuntamente incluía a Fuentes Mohr, le solicitó a sus respectivos presidentes apoyar un nuevo acercamiento: un acuerdo o convenio tripartita⁶³. Como se ha documentado anteriormente, Frank y Turkel viajaron por el área con un mensaje similar proveniente de Washington en febrero y marzo de 1959.

Los Estados Unidos fueron malinformados acerca de que Guatemala estaba siendo paciente en relación con la unidad comercial que negociaban sus dos vecinos. Fuentes Mohr recordó que en el momento de la firma de un segundo protocolo para su tratado bilateral el 15 de abril, su nación y el Salvador habían discutido sobre la unidad regional. El Salvador, según Fuentes Mohr quien estaba presente, llamó la atención sobre las relaciones particulares que tenían con Honduras. Guatemala respondió que ella no aceptaría un acuerdo en el que ella no hubiera participado, ya que este la aislaría del resto de Centroamérica. El enfoque preferido era continuar con todas las cinco naciones. El Salvador contestó que Honduras no estaba listo para firmar un tratado que incluyera a Nicaragua. Los guatemaltecos replicaron: entonces transformen el acuerdo El Salvador-Honduras en un acuerdo que incluya a Guatemala. El Ministro de Economía de El Salvador, Rochac, dijo que él discutiría esta posibilidad con Honduras⁶⁴.

Obviamente los guatemaltecos convencieron a las otras dos naciones de que tenían que ser incluidos a medida que las conversaciones avanzaban. El Embajador Kalijarvi reportó a mediados de mayo que el Ministro Salvadoreño de Asuntos Exteriores le había dicho confidencialmente que los tres vecinos del norte “sostenían la gran promesa” de avanzar en esta dirección⁶⁵.

Los Estados Unidos estaban interesados en llevar adelante la unión económica centroamericana pero no querían que se alinearan con la CEPAL. Raul Prebisch, probablemente dándose cuenta de que las discusiones avanzaban demasiado lentamente en Centroamérica y de que nunca iban a dar frutos, quiso coordinar sus esfuerzos con los de los Estados Unidos. Solicitó que el Departamento de Estado enviara a la sede central de la CEPAL en Santiago de Chile a alguien para intercambiar opiniones sobre la integración centroamericana. Muchos en el Departamento de Estado desconfiaban de esta agencia de las Naciones Unidas y Prebisch consciente de esto quiso eliminar cualquier malentendido⁶⁶.

A finales de junio, Fuentes Mohr y otros guatemaltecos se reunieron con sus contrapartes de Honduras y El Salvador en La Palma, El Salvador. Después de dos meses de discusiones los centroamericanos aceptaron la posición norteamericana sobre la integración.⁶⁷

Rochac, representante salvadoreño, le dijo a Kalijarvi que los tres habían discutido sobre la ayuda estadounidense y que los salvadoreños querían saber qué tipo de ayuda estaba siendo contemplada. Rochac le declaró claramente al Embajador estadounidense que todos los centroamericanos esperaban esta ayuda, especialmente si la integración llegaba a ocurrir rápidamente. Rochac, refiriéndose a la misión Frank-Turkel apuntó que ambos habían anunciado que los fondos estaban por llegar. Kalijarvi cerró su comunicación a Washington con la urgencia de que su gobierno le diera especial consideración a la demanda⁶⁸.

Algunos días después de que estas conversaciones resumieran lo que estaba sucediendo en Centroamérica, Mann escribió a un colega que:

“Existe incertidumbre ahora en relación a si la unión, si se alcanza alguna, consistirá en uno, dos o tres o más países y es todavía más incierto si estos van a seguir el modelo de un verdadero mercado común, para no decir nada sobre qué medidas tomarán para financiarse” ⁶⁹.

Mann informó que él había hablado con Dillon algunos meses antes sobre la ayuda o el préstamo para promover un mercado común, y Dillon había respondido que “en principio el Fondo de Préstamos para el Desarrollo estaba preparado para prestar”. No conociendo los detalles de lo que ya había sucedido en Centroamérica, Mann comentó que quería esperar hasta poder recomendar una cifra específica antes de proseguir. ⁷⁰ Esta opinión fue expresada por Mann cuatro meses después de que Frank y Turkel habían hecho lo que los centroamericanos pensaban que era, un compromiso generoso y específico.

Aunque los tres Estados del Norte realizaron reuniones para ir más allá del **Tratado Multilateral** del año precedente, aquel tratado entró en vigencia con la ratificación por parte de Guatemala, El Salvador y Nicaragua a mediados de julio ⁷¹. Obviamente los dos primeros países coincidían con la posición de los Estados Unidos en el sentido de que este tratado ofrecía poca esperanza de establecer el deseado mercado común en un periodo razonable. No queda claro si llegaron a esa opinión por sí solos o si fueron obligados a pensar de esta manera con la promesa de los huidizos dólares proveniente de su rico vecino.

El 25 de julio, los tres impacientes estados se reunieron en Esquipulas, Guatemala. La ayuda norteamericana fue una vez más el tema. Los tres estuvieron de acuerdo en que estos fondos serían utilizados para desarrollar el transporte y la comunicación, así como para crear un fondo de desarrollo regional. Si los fondos no llegaban, de todas maneras los tres continuarían hacia adelante.

Fuentes Mohr explicó que el Plan de Esquipulas se originaba en el diseño original de la CEPAL, así como en las conversaciones de El Salvador-Honduras con los Estados Unidos de los últimos meses. Contrariamente a las últimas razones, los guatemaltecos concluyeron que solamente algunas pocas ideas de la CEPAL fueron dejadas de lado. El ítem obvio que no fue incluido aquí, ni más tarde, fue el esquema de integración industrial al cual los Estados Unidos siempre se habían opuesto; Fuentes Mohr afirmó que fue “considerado muerto desde su nacimiento” ⁷². Después de años de tratar, se probó que era imposible distribuir las industrias tal y como lo especificaba el tratado.

El 4 de agosto, Rubottom y Mann prepararon un resumen de las declaraciones públicas realizadas por los Estados Unidos en relación con la ayuda para un mercado común centroamericano para el Secretario de Estado interino Dillon. Ellos declaraban claramente que los Estados Unidos estaban en autos para favorecer un “verdadero mercado común” y que estaban “deseosos por contribuir materialmente” así como con su apoyo moral. Los dos funcionarios advirtieron a Dillon que sería deplorable si la Administración Eisenhower echaba marcha atrás y denegaba los fondos esperados a última hora. Como se apuntó anteriormente, a principios del año, el Departamento del

Tesoro se había opuesto al compromiso de un fondo comunitario y en agosto, aún mantenía esta opinión. Por otro lado, habiéndose perdido el proyecto por falta de fondos, ambos sintieron que sería todavía peor si se establecía un mercado común que fuera en detrimento de los intereses estadounidenses. Lo que Rubottom y Mann querían específicamente de Dillon era llevar al Tesoro a aprobar un compromiso de fondos para proyectos de desarrollo competitivos que se relacionaran con la integración por un monto de \$15 millones de dólares por país. Ellos también querían que se enviara una nota a Centroamérica fijando esta posición⁷³. Al día siguiente, Mann cambió su posición en un memorándum enviado a Dillon. Escribió que si esto no podía ser puesto por escrito, que por lo menos se le permitiera decirlo verbalmente a Guatemala, Honduras y El Salvador, que eran los que tenían las mejores posibilidades de iniciar un mercado común⁷⁴.

En un memorándum clave enviado el 12 de agosto, Mann le escribió al Embajador Kalijarvi, representante en San Salvador, que había preparado un documento técnico “que podría servir como una guía para la discusión...” Mann declaraba que su gobierno le había dado a este tema una atención considerable y, que él estaba autorizado para declarar que no había “duda alguna de que los proyectos de desarrollo competitivos relacionados con los esfuerzos de integración, recibirían una favorable y prioritaria consideración por parte del Fondo de Préstamos para el Desarrollo...” Si él, Kalijarvi, y el Embajador en Tegucigalpa aceptaban esto tal y como estaba presentado, ellos se lo entregarían a Rochac y Bueso respectivamente. Después de que estos dos tuvieran la oportunidad de reaccionar y si Mann no había oído nada antes del 18 de agosto, él lo transmitiría a los otros tres países⁷⁵. El resultado de las discusiones de diez días antes con Dillon era llegar a un compromiso pero sin ningún monto en dólares. No fue una coincidencia que el 18 de agosto fuera la fecha escogida, puesto que las cinco naciones planeaban reunirse ocho días más tarde en San José, Costa Rica.

El 15 de Agosto, en Agua Azul, las tres naciones del norte se reunieron nuevamente y, según Fuentes Mohr, se sorprendieron por el hecho de que el reciente documento de la posición estadounidense reflejara el conocimiento de las conversaciones de Esquipulas. Supuestamente, solamente las naciones participantes conocían los detalles de la reunión. Tal vez los guatemaltecos no estaban concientes de las cercanas relaciones que tenían los salvadoreños con la Administración Eisenhower en general y con Mann en particular. Por lo menos Fuentes Mohr entre los delegados estuvo decepcionado por el hecho de que a estas alturas los Estados Unidos no se comprometieran con un monto específico para la ayuda financiera. Los centroamericanos llegaron a la conclusión de que necesitaban detalles acerca del monto de los recursos financieros que podían esperar⁷⁶.

Las cinco naciones de la región se reunieron en San José, Costa Rica, del 26 de agosto al 2 de setiembre para la Sexta Reunión del Comité de Cooperación Económica. Este organismo, conformado por los cinco ministros de economía, era un subgrupo de la CEPAL, la cual tenía un representante en la reunión. Las tres naciones que se habían reunido separadamente querían pasar a una resolución para aligerar el proceso; sin embargo, esto no se hizo por consideración a Honduras. Se tenía la esperanza de que la tensión entre Honduras y Nicaragua se apaciguaría un poco antes de que empezara la reunión. Obviamente esto no sucedió⁷⁷.

Enrique Delgado, Ministro de Finanzas de Nicaragua, sabiendo que tres de sus vecinos se habían estado reuniendo, propuso que todos acordaran que si un estado centroamericano llegaba a un convenio con otro, lo otros tres debían ser informados.

También propuso que la base para futuros convenios fueran los dos tratados del año anterior. Las tres naciones inconformes querían libertad para operar y no querían crear una situación peligrosa para Honduras y Costa Rica que querían ir lentamente en todo caso. Por consiguiente, al ver que no había apoyo, Delgado abandonó su idea. Algunos de los representantes habían trabajado con él mucho tiempo y simpatizaban personalmente con él, pero no simpatizaban con su gobierno. Guatemala apoyó a Nicaragua reiterando su regreso a los tratados de 1958 y su negativa a entrar en un tratado bilateral con alguno de sus vecinos ⁷⁸.

Hubo una resolución en San José que reconocía el importante trabajo que había hecho la CEPAL a través de los años. Sin embargo, hubo señales de fricción. La CEPAL anunció que cada uno de los cinco países iba a tener que pagar más por el costo de los esfuerzos por la integración ya que el organismo de las Naciones Unidas no tendría más fondos de ayuda disponibles. Además, hubo señales de envidia por parte de los tecnócratas locales en cuanto a la Oficina Mejicana de la CEPAL. Algunos sentían que ésta había ejercido una hegemonía sobre la región durante años ⁷⁹.

Algunas de las fricciones y el lento progreso era talvez inevitable. Desde principios de los 50's, solamente un puñado de tecnócratas, muchos de los cuales eran graduados en los Estados Unidos, estuvieron muy involucrados o comprometidos en este proceso. Líderes políticos fuertes, como los Somoza, toleraron reuniones y conversaciones porque les costaba muy poco. Hacia 1959, la CEPAL y algunos de los tecnócratas decían que se debía tomar decisiones. Ninguno, sin embargo, estaba listo ⁸⁰.

Jorge Sol, economista salvadoreño, opinaba en 1959 que los tratados de los años anteriores eran "diminutos, en el sentido de que, como instrumentos de integración eran insuficientes para alcanzar la meta" ⁸¹. Alguien más escribió que en los progresos realizados en 1958 y 1959 se trataba sobre todo de firmar tratados que clamaban por futuros tratados ⁸².

Después de la clausura de la reunión de San José, un miembro del personal de la Embajada de los Estados Unidos en Guatemala reportó la conversación que había sostenido con Fuentes Mohr. El guatemalteco declaró que la posición de los Estados Unidos estaba "muy en la línea con el pensamiento de los gobiernos centroamericanos". Continuaba apuntando con optimismo que no veía problemas de ajuste en la integración de la región ⁸³.

En julio y agosto, los centroamericanos continuaron haciendo solicitudes para aclarar el asunto de la ayuda. En setiembre, algunos encargados de tomar decisiones claves de la región seguían estando insatisfechos con las respuestas que obtenían. Por ejemplo, el Ministro de Relaciones Exteriores salvadoreño le dijo al embajador estadounidense en San Salvador que se había reunido con Rubottom en la Reunión de la CEPAL en Santiago de Chile a principios de setiembre y que ahí se había enterado de que Washington se había comprometido a ayudar a las cinco naciones con un monto de \$15 millones. Sin embargo, no pudo encontrar, si se iba a tratar de un préstamo o de una garantía, o si se trataba de una "sugerencia o de una posición firme". El embajador Kalijarvi le dijo que Mann estaba dispuesto a visitarlo a finales del mes para aclarar estas cosas. El salvadoreño deseaba esto ya que muy poco o ningún avance se había hecho desde La Palma y Esquipulas debido a los problemas entre Honduras y Nicaragua ⁸⁴. Era comprensible, pues, que existiera lo que parecía ser una nota de frustración por parte del salvadoreño.

A mediados de octubre, el Departamento de Estado se reunió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para discutir los planes para

organizar una institución de financiamiento centroamericana. Todos concordaban en que el BIRD primero debía hacer un estudio. Esta agencia multilateral planteó la cuestión de que necesitaba una invitación desde dentro de la región y Mann se ofreció para arreglarla con El Salvador. Una vez más, esta nación era considerada como el amigo y aliado norteamericano más cercano en Centroamérica, no solamente por los contactos de Mann sino también por la orientación del gobierno y de la comunidad comercial.

Poco tiempo después de esta reunión en Washington, tuvo lugar una conferencia sobre inversión regional en San Salvador, donde se estableció cuales eran las necesidades de un banco regional. Acalorados debates se sucedieron sobre la distribución de las industrias para el mercado regional. Las cinco naciones querían una refinería de petróleo, por ejemplo, y ninguna estaba dispuesta a negociar este interés a cambio de otra cosa ⁸⁵.

Lo ideal desde un punto de vista de desarrollo era distribuir las industrias por un tiempo determinado. El plan de la CEPAL preveía que cada empresa tendría un monopolio por diez años con precios regulados por el gobierno durante ese periodo. La industria de la pintura ilustra algunas de las dificultades, cuando no la imposibilidad, del intento por distribuir industrias. Kativo de Costa Rica estableció la primera fábrica de pinturas de la región en 1949 ⁸⁶ y en las conversaciones de integración industrial que tenían lugar esperaba ser designada como la abastecedora regional. Las conversaciones avanzaban lentamente mientras que otros se movían a toda velocidad para competir por el mercado regional. En octubre de 1959, existían tres plantas en Centroamérica y habían planeadas cuatro más, prontas a abrir. Kativo, en una reunión de suplidores de pintura, dijo que probablemente solo eran necesarias dos aún cuando se asumiera la integración completa. Esta empresa propuso después un cartel de productores de las seis empresas para controlar los precios y dejar por fuera a los demás productores. ⁸⁷

Un observador en la conferencia de inversionistas informó sobre una fricción regional. Un orador indicó que Guatemala no quería la integración "sino más bien una Gran Guatemala". En respuesta, un guatemalteco contestó que "el verdadero peligro residía en los salvadoreños, que eran los japoneses de Centroamérica" ⁸⁸.

A finales de octubre, la cuestión de la ayuda estadounidense fue discutida por Fuentes Mohr y Perry Ellis, de la Embajada de los Estados Unidos en Guatemala. Fuentes Mohr ofreció que Guatemala, junto con El Salvador y Honduras, podría formar un mercado común "en cualquier momento". El problema era los temores de Honduras de ser la hermana pobre que "viviendo de la caridad de los demás..." Si un mercado común con los tres países era posible, concluyó, Honduras tenía que recibir ayuda financiera ⁸⁹.

Como el año 1959 estaba por finalizar, dos informes provenientes de Centroamérica demostraban por qué El Salvador estaba trabajando en pro de una integración económica y por qué Costa Rica no. En el primero, una reunión de empresarios había cabildeado con el gobierno para estimularlo a trabajar más fuertemente por la integración. Mientras que en Costa Rica, un periódico, al comentar el tratado bilateral entre Costa Rica y Guatemala, concluía que los "beneficios para Costa Rica son pocos". Una de las razones para esta posición era que recientemente Costa Rica tenía una balanza comercial muy desfavorable con Guatemala ⁹⁰.

Conclusión

En el transcurso de los años 50, en tanto algunos centroamericanos trabajaban con el fin de establecer un mercado común en su región, el gobierno de los Estados Unidos asumió una posición de vigilante espera. La política fue la de esperar hasta que hubiera una propuesta específica a la cual los Estados Unidos pudieran reaccionar. Cuando esto sucediera se examinaría para ver si la propuesta reunía los lineamientos para constituir un “verdadero” mercado común, es decir, que estuviera en concordancia con los principios básicos del GATT y fuera un creador de comercio y no un limitador del comercio.

En junio de 1958, poco después del viaje desastroso del vice-presidente Nixon, los representantes centroamericanos firmaron un tratado para implementar el mercado común regional. Thomas Mann analizó con los salvadoreños la idea de que este país extendiera su acuerdo comercial con Honduras a un mercado común y utilizara este convenio para incluir a las otras tres naciones. El informe de Milton Eisenhower fue el punto principal de discusión el resto del año de 1958. En 1959, la CEPAL fue informada brevemente sobre el plan de empezar con El Salvador y Honduras. Turkel y Frank fueron enviados a la región en febrero de 1959 para alentar la integración económica, buscar ayuda para que empezara el plan estadounidense con las dos naciones y para ofrecer ayuda.

Guatemala fue invitada eventualmente a participar en las discusiones entre Honduras y El Salvador cuando el primero dio a conocer que se opondría a cualquier convenio con los dos vecinos más cercanos que no la incluyera. Costa Rica fue dejada por fuera por elección propia y Nicaragua fue dejada por fuera por los problemas que creaba en la región, en particular con Honduras. Cuando empezó el año 1960, las tres naciones del norte de Centroamérica establecieron un mercado común regional que tenía la aprobación de los Estados Unidos. En los dos años siguientes, los países que habían quedado por fuera firmaron el tratado tal y como se lo esperaba Estados Unidos.

Notas

1. Hoyt a Milton Eisenhower, 3 de setiembre, Carpeta del tema, 1957-59, Caja 6, Registro del Asistente del Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Roy Rubbotom, Registro General del Departamento de Estado, Grupo del Registro 59, Archivos Nacionales, Washington, D. C. (en adelante citado como RRDS).
2. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, “Ad hoc Committee on Economic Development”, E/CN.92/AC.12/7 (11 de junio de 1952, p. 2).
3. Por ejemplo, “Position Paper: ECLA, La Paz, Bolivia” 15 de mayo de 1957, 304.210/5-1557, Registro General del Departamento de Estado, Grupo de Registro 59, Archivo Nacional, Washington D.C. (En adelante citado como DS).
4. “Briefing Book for Meeting of American Foreign Minister”, 20 de setiembre de 1958, Serie Temática, Documentos Confidenciales, Caja 76. Registrado como Presidente, Dwight Eisenhower, Biblioteca Eisenhower, Abilene, KS (de aquí en adelante citado como EL)

5. *Ibíd.*
6. Discursos, Caja 3, Mann Papers, EL.
7. *Department of State Bulletin*, 8 de diciembre de 1958, p. 921 (en adelante citado como DSB)
8. Memoria de Conversación, John Drier y Hernán Santa Cruz, 26 de mayo de 1950, Registro del Departamento de Estado, CDF 340.210, Archivo Nacional, Washington D.C.; y entrevistas con Víctor Urquidí el 29 de julio de 1993 y con Clarence Boonstra el 30 de marzo del mismo año. El conflicto entre el Gobierno de Estados Unidos y la Cepal es tratado en Charles Carreras "The United Nations Economic Commission on Latin America and early discussions of a common market for Central America", presentado en Middle Atlantic Association of Latin American Studies, Kean College, en abril de 1994; y también en Susanne Jonas y David Tobis, ed., *Guatemala*, Berkeley, California, 1974, pp. 86-88.
9. *OSB*, 19 de enero de 1959, p. 98.
10. "1958 Milton Eisenhower Trip", Expedientes Temáticos, 1957-57, Caja 6, RRDS.
11. *The wine is bitter*, Garden City, New York, 1963, pp. 230-1 (en adelante citado como Eisenhower, *Wine is bitter*).
12. *OSB*, 19 de enero de 1959, p. 90.
13. "1959 Economy", Expedientes Temáticos, 1959, Caja 12, RRDS; Milton Eisenhower al Presidente, S.F., "Milton Eisenhower, 1958", Name Series, Caja 13, Expediente Ann Whitman, Dwight Eisenhower Papers, EL.
14. Fuentes Mohr A. *La creación de un mercado común*, Buenos Aires, 1973, pp. 178, 180.
15. Charles Ludwig to DS, 28 de noviembre de 1958, 814.00/1-2957, DS.
16. Eisenhower, *Wine is bitter*, p. 230; Douglas Dillon, Columbia Oral History Collection (en adelante citado como COH) y entrevista telefónica el 10 de junio de 1993.
17. Harold Randall a Rubottom, "1959 Economy", Expedientes Temáticos, 1957-59, Caja 12, RRDS.
18. Alfonso Rochac a Mann, 25 de febrero de 1959, adjunto en Thorsten Kalijarvi a DS, 3 de Marzo de 1959, 813.00/2-1356, DS.
19. Kalijarvi a DS, telegrama secreto, 6 de enero de 1959, 415.1614 DS.
20. *Ibíd.*, Newbegin to DS, 12 de enero de 1959, 415.1614 DS.
21. David Reynolds, *Rapid Development in Small Economies*, New York, 1967, p. 54; Robert Gwynn a DS, 9 de enero de 1959, 415.1641, DS.
22. Alister White, *El Salvador*, New York, 1973, p. 183; Héctor Dada Hirezi, *La Economía de El Salvador y la Integración Centroamericana, 1945-1960*, San Salvador, El Salvador, 1978, p. 97.

23. Reynolds, *Rapid Development*, pp. 55-56; ver también James Dukerly, *The long war*, Londres, 1982, p. 41; Walter Sedwitz, "A common market for Latin America", *Current History*, 43, julio de 1962, p. 9.
24. John Martz, *Central America*, Chapel Hill, 1959, p. 106 (en adelante citado como Martz, *Central America*); Enrique Baloyra, *El Salvador in transition*, Chapel Hill, 1982, p. 38.
25. Isaac Cohen Orantes, *Regional Integration in Central America*, Lexington, MA, 1972, pp. 29-31.
26. Fuentes Mohr, *La creación de un mercado común*, p. 178.
27. C. Allen Steward a Robert Newbegin, 24 de diciembre de 1958, Expedientes Temáticos 1957-58, Caja 1, Registros de Asuntos sobre Centro América y Panamá, Registros relacionados con Honduras, DS.
28. Harry Turkel y Isaiah Frank, "Central American Intergration: Report on Trip", Caja 3, Subserie Agencia, Serie Randell, Oficina del Director, Consejo sobre Política Económica Exterior, Biblioteca Eisenhower, Abilene, KS (en adelante citado como Turkel Frank Report, EL).
29. *Ibíd*; Clarence Boonstra, entrevista telefónica del 30 de marzo de 1993; Mann, entrevista telefónica del 17 de febrero de 1993.
30. Turkel Frank Report EL; Mann en una entrevista telefónica del 17 de febrero de 1993 dijo que los negociadores vinieron a él diciendo que deseaban un mercado común.
31. Turkel Frank Report, EL.
32. Adjunto en Turkel Frank Report, EL.
33. *Ibíd*.
34. Adjunto *ibíd*.
35. Adjunto *ibíd*.
36. Rochac a Mann, 25 de febrero de 1959, adjunto en Kalijarvi a DS, 3 de marzo de 1959, 813.00, DS.
37. *Ibíd*.
38. Turkel Frank Report, EL.
39. *Ibíd*.
40. *Ibíd*. La cifra de \$100 millones se encuentra en Fuentes Mohr, *La creación de un mercado común*, p. 182; y en Susanne Jonas y David Tobis, *Guatemala*.
41. *Growth and Integration in Central America*, New York, 1966, p. 86; Cohen Orantes, *Regional Integration*, p. 24-5.

42. Turkel Frank Report, EL.
43. 27 de febrero de 1959, Serie del Gabinete, Caja 13, Expediente Ann Whitmann, EL; Gray a Richard Nixon, 2 de marzo de 1959, Ibíd.
44. *La creación de un mercado común*, p. 182.
45. Turkel Frank Report, EL; memoria de conversación, Kalijarvi y Alfredo Mancía, 17 de setiembre de 1959, Expedientes Temáticos, 1957-59, Caja 13, RRDS.
46. "El Salvador Briefing", 4 de marzo de 1959, Serie Internacional, Caja 9, Expediente Ann Whitmann, EL.
47. Leggett a Rubottom, 13 de marzo de 1959, "1959 Economy", Expedientes Temáticos, 1957-59, Caja 12, RRDS.
48. "Milton Eisenhower, 1958", Name Series, Caja 13, Expediente Ann Whitmann, Dwight Eisenhower Papers, EL.
49. Marzo de 1959, Expediente Temático Relacionado con Asuntos Económicos Regionales, 1951-61, Caja 4, Registro de la Oficina de Asuntos Internacionales.
50. Memoria de conversación telefónica, 11 de marzo de 1959, Herter Papers, Caja 12, DS.
51. Alfonso Ortiz Mancía et al. y Rubottom et al.; memoria de conversación, 415.162, DS.
52. Fuentes Mohr, *La creación de un mercado común*, p. 181, varios despachos provenientes de Centroamérica en 1959 informan sobre problemas con Nicaragua. Por ejemplo, Whiting Willauer a Rubottom, "1959-Costa Rica", Expediente Temático, 1957-59, Caja 12, RRDS; minutas de Consejo de Seguridad Nacional, No. 396, 12 de febrero, Caja 11, Serie NSC, Expediente Ann Whitmann, EL.
53. Robert Newbegin a DS, telegrama confidencial, 10 de marzo de 1959, 415.1641, DS; Fuentes Mohr, *La creación de un mercado común*, p. 181.
54. Martz, *Central America*, p. 106.
55. Héctor Dada Herzi, op. cit, p. 97; Cohen Orantes, op. cit. p. 27.
56. Kalijarvi a DS, telegrama, 20 de marzo de 1959, 813.00/3-2059, DS; Turkel to Rubottom, memo confidencial, 24 de marzo de 1959, "Memos and Letters - Chronology, 1959", Expediente temático relacionado con Asuntos Económicos Regionales, 1951-61, Caja 5, Archivo de la Oficina de Asuntos Internacionales, DS.
57. Turkel a Rubottom, 24 de marzo de 1959, ibíd.
58. Henry L. Taylor a Rubottom, 25 de marzo de 1959, "1959 Nicaragua", Expediente Temático 1957-59, Caja 14, RRDS; Turkel a Newbegin, 25 de marzo de 1959, "Honduras", Expediente Temático Relacionado con Asuntos Económicos Regionales, 1951-61, Caja 5, Archivo de la Oficina de Asuntos Internacionales, DS.
59. Herter a San Salvador y Tegucigalpa y reportado a Managua, San José y Ciudad de Guatemala, 27 de marzo de 1959, 813.00/

60. COH.
61. Ralph N. Hoffman, "Latin American Diplomacy: The Role of the Assistant Secretary of State, 1957-1969", inédito, Disertación para la obtención del PhD en la Syracuse University, 1969, p. 17.
62. "Chief of Mission Conference", "El Salvador", Expediente Temático, Caja 4, Whiting Willauer Papers, Mudd Library, Princeton University, Princeton, NJ; Informe Sumario, Conferencia del Jefe de Misión, Rubottom a Herter, 24 de abril de 1959, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1959-60*, vol. 5, Washington, 1992, p. 385.
63. En Joseph Ney, ed.; *International Regionalism*, Boston, 1968, p. 396.
64. Fuentes Mohr, op. cit. pp. 182-3.
65. Kalijarvi a Rubottom, 14 de mayo de 1959, "1959 El Salvador", Expediente Temático 1957-59, Caja 13, RRDS.
66. Memoria de conversación, Clarence Randall y Prebisch, 24 de junio de 1959, "1959 Economy", Expediente Temático 1957-59, Caja 12, RRDS.
67. Kalijarve a DS, 29 de junio de 1959, confidencial, 813.00, DS.
68. Kalijarvi a DS, 6 de julio de 1959, 813,00, DS.
69. Memo, Mann a Chuck Adair, 2 de julio de 1959, Expediente Cronológico, Caja 2, Mann Papers, EL.
70. Ibid.
71. Edward Clark a DS, 14 de julio de 1959, 816.00/1-958, DS.
72. Fuentes Mohr, op. cit. pp. 186-7.
73. Literalmente ellos querían que él confirmara una declaración de sí o no. "1959 Common Market", Expediente Temático 1957.59, Caja 12, RRDS.
74. Caja 2, Mann Papers, EL.
75. Expediente Cronológico, Caja 2, Mann Papers, EL.
76. Fuentes Mohr, op. cit. p. 189.
77. Ibid.; Kalijarvi a DS, 17 de setiembre de 1959, "1959 El Salvador" Expediente Temático 1957-59, Caja 13, RRDS; "Costa Rica", *Hispanic American Report*, 12, agosto de 1959, p. 428.
78. Fuentes Mohr, op. cit. p. 192.
79. Ibid., p. 189; Cohen Orantes, op. cit. p. 14.
80. Ney, *International Regionalism*, p. 387.

81. "La integración económica de Centroamérica y los programas nacionales de desarrollo económico", en Jorge Luis Arriola (ed.), *Integración Económica de Centroamérica*, San Salvador, 1959, p. 70.
82. Cohen Orantes, op. cit. p. 24.
83. Perry Ellis a DS, 16 de setiembre de 1959, 813.00, DS.
84. Memo de conversación, Kalijarvi y Ortiz Mancía, adjunto en Kalijarvi a DS, 17 de setiembre de 1959, "1959 El Salvador", Expediente Temático 1957-59, Caja 13, RRDS.
85. David Reynolds a DS, 10 de noviembre de 1959, 813.051, DS.
86. Reynolds a DS, 2 de noviembre de 1959, 813.3974, DS; Ralph Z. Sorenson, "Kativo Chemical Industries", Cambridge, MA, 1965.
87. Reynolds a DS, 2 de noviembre de 1959, 813.974, DS.
88. *Ibíd.*, 10 de noviembre de 1959, CDF 813.051, DS.
89. Perry Ellis a DS, 26 de octubre de 1959, 813.00/10-2659, DS.
90. James Johnson a DS, 2 de noviembre de 1959, 414.1841, DS.