

LA POLITICA DEL PRESIDENTE WILSON EN AMERICA CENTRAL: LA LUCHA CONTRA LA INESTABILIDAD ECONOMICA

Emily Rosenberg

Los planificadores de la política exterior de Estados Unidos siempre le han prestado gran interés a la estratégica región centroamericana. Los europeos habían invertido intensamente en la región y Estados Unidos comprendía que, a menos que asumiera la responsabilidad por la estabilidad económica y política de los estados centroamericanos, los gobiernos de Europa ignorarían la Doctrina de Múnroe cuando se tratase de proteger los intereses económicos de sus súbditos ¹. Para salvaguardar toda el área contra la interferencia del exterior, Estados Unidos deberá mantener el orden, pero la abierta intervención militar era costosa y era generadora de mala voluntad en todo el hemisferio. En consecuencia, el gobierno de Wilson buscó otros medios para promover la estabilidad y la hegemonía estadounidense. La Primera Guerra Mundial produjo una coyuntura de especiales oportunidades, así como de particulares riesgos ².

I. NICARAGUA: DIPLOMACIA DE ESCAPARATE

El predominio estadounidense en Nicaragua se inició durante el gobierno de Taft. El desembarco de infantes de marina, durante un corto lapso, en 1910 y nuevamente en 1912, inició la ocupación militar que, durante casi dos décadas, serviría de respaldo a regímenes conservadores minoritarios. Además, Estados Unidos procuró colocar el país bajo su control financiero. En la convención Knox-Castrillo, negociada en 1911, Nicaragua se comprometía a reembolsar sus deudas por medio de un banco estadounidense y a permitir que esos banqueros y el gobierno de Estados Unidos eligieran los administradores de las aduanas nacionales. El Senado de Estados Unidos rechazó este acuerdo, pero, de todos modos, los banqueros, Brown Brothers y Seligman, adelantaron los fondos necesarios y nombraron un recaudador de aduanas. Coincidentemente, adquirieron intereses mayoritarios de control en el Ferrocarril del Pacífico de Nicaragua y en el Banco Nacional.

El Secretario de Estado de Wilson, William Jennings Bryan, sentía que los banqueros norteamericanos habían exigido de Nicaragua condiciones muy onerosas y quería que el gobierno estadounidense asumiera la supervisión financiera directa en esos negocios. Para ello, revivió la convención de 1911 y la amplió, para que incluyese cláusulas de la Enmienda Platt, pero el Senado continuó oponiéndose al acuerdo. Finalmente, el Secretario de Estado se conformó con el tratado Bryan-Chamorro, bajo el cual Estados Unidos adquiriría derechos exclusivos para la construcción de un canal a través de Nicaragua y arrendaba una base naval en el Golfo de Fonseca.

Si bien fue aprobado por el Senado, el tratado Bryan-Chamorro suministraba una forma de evadir la oposición de ese cuerpo legislativo a las medidas de control financiero: el Departamento de Estado demoraría la entrega del dinero para la construcción del canal, hasta que Nicaragua permitiese que Estados Unidos supervisase sus finanzas. En un primer momento, el presidente Emilio Chamorro se resistió pero, por caer su gobierno cada vez más en deudas, finalmente consintió en que personeros del Departamento de Estado podrían supervisar los gastos del gobierno, el pago de reclamaciones extranjeras y hasta las aduanas del país. Mediante este "Plan Financiero de 1917" Estados Unidos obtuvo, sin que existiese un tratado formal, el tipo de control que el Senado le había denegado ³.

Hacia octubre de 1917, Nicaragua era un protectorado de Estados Unidos. Los infantes de marina mantenían el orden; los banqueros estadounidenses tenían en cartera casi toda la deuda exterior y eran propietarios del principal ferrocarril y del Banco Nacional; los funcionarios norteamericanos controlaban las finanzas del país. Al Departamento de Estado le parecían obvias las ventajas del acuerdo de protectorado. Los nicaragüenses recibían una moneda sana, un buen crédito comercial y estabilidad interna. Estados Unidos conseguía una fuerte cabeza de puente en el estratégico Golfo de Fonseca.

Las demás naciones centroamericanas vieron con temor la presencia de Estados Unidos en Nicaragua. Tanto El Salvador como Costa Rica recusaron, en 1916, la validez del tratado Bryan-Chamorro en la Corte Suprema de Justicia Centroamericana, cuerpo jurídico creado por inspiración de Estados Unidos varios años antes. Argumentaba El Salvador que el Golfo de Fonseca pertenecía en forma conjunta a Nicaragua, Honduras y El Salvador, por lo que Nicaragua no podía conceder una base naval sin el consentimiento de los demás. Costa Rica, por su parte, rebatió la venta de derechos canaleros, porque violaba un tratado anterior. La Corte falló en contra del convenio Bryan-Chamorro, pero tanto Estados Unidos como Nicaragua ignoraron simplemente esa decisión y le restaron su apoyo a dicho cuerpo judicial ⁴.

La política nicaragüense de Estados Unidos encolerizó a muchos centroamericanos, pero la Primera Guerra Mundial volvió a acentuarle al gobierno de Wilson la necesidad de lograr el predominio en la zona del Caribe. Nicaragua había seguido solícitamente las instrucciones de política bélica del Departamento de Estado y los intereses nacionales norteamericanos se beneficiarían claramente, si no repetía el arreglo con Nicaragua en los países vecinos ⁵. Desde el punto de vista de Estados Unidos, las demás naciones centroamericanas también se beneficiarían; bajo dirección estadounidense gozarían de estabilidad política y económica, así como aprenderían a ser industriales y eficientes. Pensaban además los funcionarios responsables que, si la supervisión de los asuntos de Nicaragua podía levantar a ese país, los demás gobiernos se someterían voluntariamente a la tutela estadounidense. La diplomacia de escarapate en Nicaragua sería más eficaz que la fuerza para llevar el orden y el progreso a la América Central.

Luego de varios meses de estar sometida al "Plan Financiero de 1917", ya Nicaragua demostraba las ventajas de la supervisión por Estados Unidos. La moneda se ajustaba al patrón oro; los gastos se mantenían dentro de los límites presupuestarios y el excedente de ingresos iba pagando la deuda externa e interna del país. Por primera vez, la Comisión de Tenedores de Bonos Extranjeros en Londres catalogaba a Nicaragua como Estado que cumplía con sus obligaciones financieras. El comercio nacional se incrementó y los inversores estadounidenses, atraídos por la estabilidad, comenzaron a aumentar sus actividades en ese país ⁶.

El Departamento de Estado esperaba que continuara el éxito del protectorado, pero las restricciones de tiempo de guerra repentinamente comenzaron a amenazar la prosperidad nicaragüense. En febrero de 1918, el presidente Wilson autorizó al Consejo de Comercio de Guerra para que sometiera a licencia las importaciones a Estados Unidos ⁷. No se restringieron en forma repentina todos los artículos de consumo, pero la necesidad de conseguir cada vez más barcos para el transporte de tropas hacia Francia requirió de una acción más drástica. En junio de ese año, el Consejo de Comercio de Guerra limitó las importaciones de cueros, uno de los principales rubros de exportación de Nicaragua, y el encargado de negocios de ese país apeló de urgencia ante la División Latinoamericana, para lograr la excepción. Aconsejado por el asesor de comercio exterior, Julius Lay, quien opinó que las restricciones realmente arruinarían a Nicaragua, el Departamento de Estado solicitó a los consejos de Industrias Bélicas y de Comercio de Guerra, que reconsiderasen la cuota asignada ⁸.

En respuesta a la presión ejercida en favor de Nicaragua, ambos consejos argumentaron que Estados Unidos no necesitaba los cueros nicaragüenses

y que la escasez de bodegas forzaba una política estricta, para importar sólo productos esenciales. Puerto Rico, República Dominicana y Haití merecían una consideración similar a la otorgada a Nicaragua y también se lamentaban para que se redujeran las dañosas restricciones. Estados Unidos simplemente no podía satisfacer a todos los países que reclamaban un trato especial. La División Estadística del Consejo de Comercio de Guerra igualmente dio a conocer un extenso análisis de la situación económica nicaragüense, llegando a la conclusión de que la acción no podría dañar seriamente a dicho país⁹.

No obstante estos argumentos, el Departamento de Estado mantuvo sus puntos de vista y la División de Asuntos Latinoamericanos produjo una reveladora refutación y una declaración de lineamientos políticos. Los argumentos de esta División hacían hincapié en los efectos adversos de la restricción a la importación de cueros sobre los intereses comerciales estadounidenses en Nicaragua. A causa de una enfermedad del banano, la Bluefields Fruit and Steamship Company estaba incrementando rápidamente su participación en la industria ganadera, que hasta entonces había estado sujeta al control de "ineficaces" productores nativos. La limitación en el comercio de los cueros desalentaría la diversificación de esta gran empresa de intereses norteamericanos y retardaría el crecimiento de una importante exportación de Nicaragua. Además, el Banco Nacional, controlado por ciudadanos estadounidenses, había efectuado numerosos préstamos sobre cueros bovinos y sentiría las repercusiones adversas de la pérdida del mercado de Estados Unidos. El memorándum de la División Latinoamericana también reseñaba la situación política de Nicaragua. El presidente Chamorro se encontraba bajo constante ataque de quienes se oponían a Estados Unidos y el deterioro en las condiciones económicas ayudaría a los elementos disidentes a socavar su gobierno.

No obstante, al defender el caso de Nicaragua, la División Latinoamericana ponía el mayor énfasis en las implicaciones resultantes para la política de Estados Unidos en América Central, en su totalidad:

*"Es sumamente deseable, en beneficio de nuestras políticas futuras en Centro América, que Nicaragua, el primer Estado que ha acudido francamente a nosotros en busca de ayuda financiera, sea mantenido en una situación enteramente satisfactoria. . . Todos los otros países centroamericanos necesitan de nuestra ayuda para reorganizar sus finanzas y por lo menos tres de ellos para reformar sus sistemas monetarios, de acuerdo a lineamientos similares a los de Nicaragua. Nos ayudará grandemente, tanto en el campo de lo industrial como en el de lo político, que prestemos ese servicio. Si ven que ya le ha pagado bien a Nicaragua, en todas formas, trabajar con nosotros, tanto más rápidamente estarán dispuestos a tomar pasos en un sentido similar. . ."*¹⁰

Finalmente, los argumentos del Departamento de Estado consiguieron lograr un compromiso y, a principios de octubre, el Consejo de Comercio de Guerra eliminó las restricciones a la entrada de cueros y pieles de Nicaragua ¹¹. El espacio de bodegas debía llenarse primero con productos de primerísima prioridad, pero en la práctica, generalmente quedaba suficiente espacio para completarlo con cueros.

La política nicaragüense de Estados Unidos durante 1917 y 1918 —el Plan Financiero y los particulares esfuerzos para crear un escaparate de prosperidad en tiempos de guerra— manifiesta el deseo del gobierno de Wilson por aumentar su papel en los asuntos de la América Central. Los funcionarios del Departamento de Estado acentuaban una diversidad de razones para la consolidación del poder en Nicaragua: la protección del estratégico Golfo de Fonseca, el progreso de los intereses empresariales norteamericanos, así como la protección del gobierno de Chamorro de sus acreedores europeos, de los banqueros inescrupulosos, de la oposición interna y de su propia incompetencia. Creían también que era deseable y quizás inevitable llegar a acuerdos similares con otros gobiernos centroamericanos, si ello se lograba sin una intervención militar. Convencidos de que los centroamericanos eran incapaces de gobernarse en una forma responsable, los funcionarios del Departamento de Estado confiaban en que aquellas naciones, más temprano o más tarde, solicitarían el mismo sistema de supervisión ya establecido en Nicaragua. En resumen, bajo el presidente Wilson, el Departamento de Estado no procuró terminar con los protectorados, sino anticipó que aumentarían en forma pacífica a todo lo largo de la América Central.

II. LA DIPLOMACIA DEL DOLAR EN GUATEMALA

Estados Unidos apoyaba al despiadado dictador guatemalteco, Manuel Estrada Cabrera, pero no logró dominar el país como en el caso de Nicaragua. Contrariamente a este país, que había atraído relativamente poca inversión de capitales de Europa, Guatemala dependía grandemente de empresas propiedad de alemanes. Los alemanes controlaban la Empresa Eléctrica de la ciudad de Guatemala, las compañías de electricidad y de teléfonos de Quetzaltenango y el importante Ferrocarril de Verapaz. Además, ejercían el predominio en el principal producto exportable de Guatemala, el café. En 1918 los funcionarios estadounidenses estimaban que la inversión alemana en Guatemala era superior a los doscientos millones de dólares; la inversión estadounidense probablemente no pasaba de unos treinta y seis millones de dólares ¹².

Luego de entrar en guerra, Estados Unidos se preocupó cada vez más por la importante implantación de los alemanes en Guatemala. Aunque Es-

trada Cabrera rápidamente alió a su país con Estados Unidos, lo hizo primordialmente para conseguir apoyo en una disputa de límites con Honduras y para asegurarse un poderoso aliado en caso de posibles hostilidades con Méjico. Poco hizo la alianza con Estrada Cabrera para aliviar los temores del Departamento de Estado respecto a la influencia alemana.

Mas si la guerra aumentó la ansiedad de Estados Unidos, también proporcionó oportunidades sin precedente para reemplazar los intereses alemanes con intereses estadounidenses ¹³. El 6 de octubre de 1917, Woodrow Wilson firmaba la Ley de Comercio con el Enemigo y, dos meses más tarde, el Departamento de Estado publicaba el primer grupo de listas negras, que prohibían comerciar con las principales empresas alemanas ¹⁴. Tales listas significaban un desastre para Guatemala. Sin demora, Estrada Cabrera apeló ante Estados Unidos, para que el Consejo de Comercio de Guerra permitiera la salida de material de alumbrado para el monopolio eléctrico de la ciudad de Guatemala, y para que autorizara la importación de café y de azúcar producidos por alemanes a Estados Unidos. En compensación, ofrecía designar un interventor que ejercería un control temporal sobre la Empresa Eléctrica y retener los ingresos de la venta del café y del azúcar, en una cuenta de gobierno, hasta la conclusión de la guerra ¹⁵. Sin embargo, los funcionarios responsables del Consejo de Comercio de Guerra puntualizaron que el plan de Estrada Cabrera era demasiado limitado. Por ello, denegarían las deseadas licencias de importación y de exportación, hasta que Guatemala nombrara un responsable de la propiedad enemiga, con plena autoridad para vender todas las propiedades alemanas ¹⁶. En ocasión de la visita de una comisión guatemalteca a Estados Unidos, durante el mes de mayo, el gobierno volvió a recalcar que Guatemala podría esperar muy poca consideración especial mientras no liquidase los intereses alemanes ¹⁷.

Durante cierto tiempo Guatemala respondió con el silencio a la insistencia del Consejo de Comercio de Guerra, porque en la primera etapa las listas negras resultaron ineficaces. Los plantadores alemanes evitaban fácilmente la sanción de la Ley de Comercio con el Enemigo, colocando su café y su azúcar en Estados Unidos por intermedio de "capotes" (personeros) guatemaltecos no incluidos en la lista negra ¹⁸. En la primavera de 1918, la exitosa exportación de bienes producidos por alemanes había impedido las angustias financieras que temía el gobierno de Guatemala.

Lo que constituía un problema cada vez mayor era obtener repuestos y suministros para mantener los servicios eléctricos, de teléfono y de ferrocarril que eran propiedad de alemanes. A fines de junio, el presidente Estrada Cabrera designó a Daniel B. Hodgson, ciudadano estadounidense y residente en Guatemala desde mucho tiempo atrás, como custodio de la Pro-

riedad Enemiga, y puso en sus manos la Empresa Eléctrica de la ciudad de Guatemala, las compañías de electricidad y de teléfonos de Quetzaltenango y el Ferrocarril de Verapaz. Hodgson debía retener las ganancias hasta después de la guerra, a cuyo fin el dinero y las propiedades serían devueltas a sus propietarios alemanes ¹⁹. El gobierno de Guatemala y los representantes de Estados Unidos en este país creían que el Consejo de Comercio de Guerra no mantendría esas empresas en la lista negra cuando eran administradas por un gobierno aliado, de acuerdo con los mismos procedimientos que se empleaban en los mismos Estados Unidos. Con el apoyo de Hodgson y de los representantes diplomáticos locales de Estados Unidos, Estrada Cabrera volvió a apelar de urgencia ante el Consejo de Comercio de Guerra, sobre todo para conseguir materiales de electricidad. No obstante, el Departamento de Estado y el Consejo continuaron insistiendo que las licencias para exportar repuestos y equipos no dependían de la custodia, sino de la venta definitiva de los intereses enemigos ²⁰.

En un intento por estimular a Guatemala a actuar, el Consejo de Comercio ofreció enviar un experto para redactar y hacer sancionar una legislación conveniente. Estrada Cabrera respondió que no era práctico hallar compradores para toda la propiedad alemana y que una acción tan precipitada causaría una grave dislocación económica, pero aceptó con renuencia la asistencia ofrecida ²¹. En noviembre llegó a Guatemala Edward Winslow Ames, asesor para la liquidación de la propiedad enemiga. En un principio Estrada Cabrera evadió encontrarse con Ames y el experto norteamericano no consiguió discutir la propiedad enemiga con el presidente hasta mucho después del armisticio. Comprendiendo que la influencia estadounidense se reduciría cuando caducase la lista negra, Ames urgió que se efectuara la venta inmediata del ferrocarril a Verapaz y la empresa eléctrica, dos compañías que diversos intereses estadounidenses deseaban comprar. También presionó para que Guatemala incluyese la propiedad territorial (o sea las plantaciones de café de alemanes) en la propuesta ley, que autorizaba la venta de la propiedad enemiga. Finalmente recomendó que se estableciera una agencia de un banco norteamericano, para ayudar en la inversión de los fondos recibidos por el remate de los intereses alemanes ²².

El amistoso Presidente de Guatemala, amable y conciliador, dejó a Ames con la falsa impresión de que muy pronto adoptaría todas las recomendaciones y volvió a pedirle las licencias de exportación. Ames apoyó esta solicitud, advirtiéndole al Consejo de Comercio de Guerra de que un mayor deterioro de la propiedad sólo perjudicaría a los probables compradores estadounidenses y podría llegar a impedir totalmente la venta, por estarse antagonizando indebidamente al Presidente de Guatemala. El Consejo de

Comercio accedió, sabiendo que, de todos modos, en el plazo de unas pocas semanas deberían levantarse todas las restricciones ²³.

A su vez, en febrero de 1919, Guatemala sancionó una legislación que establecía el procedimiento para vender la propiedad alemana, incluyendo en ella las plantaciones. La ley resultante desilusionó a Ames, porque las ventas sólo podrían realizarse con la específica autorización del gobierno guatemalteco, pero esperaba que probablemente algunas representaciones diplomáticas en favor de los compradores estadounidenses podrían poner el proceso en marcha ²⁴. Ames había aumentado los controles para el cumplimiento de la lista negra contra el café de los alemanes y, hacia 1919, una buena parte de la cosecha cafetalera de 1918, además de las empresas alemanas, estaba en manos del Custodio de la Propiedad Enemiga y disponible para la venta pública, previa autorización presidencial ²⁵. Mas, durante todo 1919 el presidente Estrada Cabrera, que ya no se encontraba sujeto a la presión de una lista negra, alternó repetidamente las promesas de acción inmediata con demoras y excusas ²⁶.

La insistencia estadounidense finalmente consiguió eliminar algunos de los intereses germanos. Estrada Cabrera nacionalizó las empresas de electricidad y de teléfonos de Quetzaltenango, compañías que —descubrió el Departamento de Estado— no interesaban a los inversionistas norteamericanos por la pequeña escala de sus operaciones ²⁷. La más codiciada de las empresas alemanas, la Empresa Eléctrica de la ciudad de Guatemala, se convirtió en objeto de una intensa actividad del Departamento de Estado, en beneficio de compañías estadounidenses. Así el Secretario de Estado le instruyó al ministro americano en Guatemala que:

“informara confidencialmente a Hodgson que el gobierno de Estados Unidos juzgaba de capital importancia que a los intereses norteamericanos se les diese toda oportunidad de hacer sus ofertas por cualquier propiedad alemana. . . Es el deber de los funcionarios diplomáticos y consulares estadounidenses emplear su mayor esfuerzo, en toda forma decorosa, para asegurarle a los ciudadanos de Estados Unidos toda ventaja posible. Existen en la actualidad importantes grupos norteamericanos, ansiosos de asentarse en la zona guatemalteca” ²⁸.

En mayo de 1919 la Electric Bond and Share Company arrendó las instalaciones de la empresa del gobierno guatemalteco y, un año más tarde, poco antes del derrocamiento de Estrada Cabrera, las compró ²⁹. Igualmente, a principios de 1920, Guatemala vendió el café producido por los alemanes, principalmente a firmas estadounidenses ³⁰.

Mas las plantaciones mismas no se mandaron a remate; quedaron en manos alemanas hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Estrada Cabrera comprendió que la prosperidad de Guatemala sufriría a consecuencia del desbaratamiento a gran escala de dichas empresas, sobre todo si pasaban a manos de propietarios menos experimentados. Además, la venta a ciudadanos de Estados Unidos sólo conseguiría reemplazar un extranjero por otro. A mediados de 1920, finalmente, el gobierno de Estados Unidos cejó en su intento por forzar a Guatemala a vender las plantaciones. La política cambió en ese momento, sólo porque había poco capital disponible en Estados Unidos y porque ya no existían compradores en perspectiva ³¹.

La política de Estados Unidos hacia Guatemala, durante la guerra, refleja el deseo de la administración del presidente Wilson de reemplazar las empresas alemanas por estadounidenses. La política era guiada por los supuestos tradicionales de la diplomacia del dólar: el capital privado norteamericano serviría a los intereses del gobierno de Estados Unidos, al estabilizar y conferir seguridad a una zona estratégica. La guerra destacó el problema de la influencia alemana en el Caribe; los controles en tiempo de guerra y una legislación de emergencia suministraron al Departamento de Estado nuevos métodos para ejercer presión, con el fin de liquidar los intereses germánicos. Aunque Estrada Cabrera se negó firmemente a vender las plantaciones propiedad de alemanes, que eran la base del comercio y de la propiedad guatemalteca, el Departamento de Estado consiguió obligar a una acción contra las poderosas compañías de servicios públicos, de capital alemán. El lucrativo monopolio que suministraba electricidad a la capital de Guatemala se convirtió en propiedad de una gran empresa estadounidense, la Electric Bond and Share.

III. LA DIPLOMACIA DEL DOLAR EN HONDURAS

Los alemanes habían realizado grandes inversiones en Guatemala, pero, en ciertos aspectos, su posición era aún más importante en la economía de Honduras. Empresas alemanas controlaban todo el comercio que se realizaba por medio de Amapala, único puerto hondureño del Pacífico y virtual línea vital del país. Localizado en la isla del Tigre, a poca distancia de la tierra firme, Amapala también dominaba el estratégico Golfo de Fonseca.

Aún antes de la sanción formal de la Ley de Comercio con el Enemigo, Jordan Stábler, miembro de la División Latinoamericana del Departamento de Estado, diseñó planes para emplear una lista negra, con el fin de suplantar a los alemanes en Amapala. Al observar que el Golfo de Fonseca era "nuestra futura base naval del Pacífico" y que las poderosas firmas alemanas de Kohncke y Rössner controlaban todo el comercio que pasaba por

la isla del Tigre a tierra firme, recomendó que Estados Unidos emprendiera una operación en tres pasos. Primero, que el comercio norteamericano en Honduras dejara de emplear a los alemanes como agentes navieros en Amapala. Segundo, que el gobierno de Estados Unidos prohibiese todo comercio realizado por intermedio de firmas germanas. En tercer lugar, que el Departamento de Estado alentara al capital privado estadounidense para que se situara en el terreno y reemplazase a los alemanes. La emergencia de guerra, creía Stábler, colocaría sin mayor dificultad la dominación del Golfo de Fonseca en manos de los intereses estadounidenses, por lo que urgía al Departamento de Estado que se aprovechara de "esta oportunidad única" ³².

De conformidad con el memorándum de Stábler, el Subsecretario de Estado, Frank L. Polk, entró en contacto con la Pacific Mail Steamship Company, afiliada de la W.R. Grace, que prestaba servicios en Amapala por medio de agencias alemanas. Al informarle a la compañía que tendría que dejar de comerciar por medio de firmas alemanas, le preguntó si podría considerar la creación de un puerto competidor, en la cercana isla de Sacate Grande, por el cual pudiese pasar el comercio estadounidense. La Pacific Mail manifestó estar interesada en principio y, con la ayuda del ministro norteamericano, abrió negociaciones con el gobierno hondureño. No obstante, un viaje a Sacate Grande convenció a los ejecutivos de la empresa de que el proyecto resultaría demasiado costoso. En consecuencia, le informaron al Departamento de Estado que tratarían de obtener licencia de Honduras para construir una terminal de embarque en competencia, en la misma isla de Amapala ³³.

Para apoyar a la Pacific Mail, el gobierno de Estados Unidos le advirtió al presidente Francisco Bertrand que los barcos norteamericanos dejarían de arribar a Amapala, a menos que Honduras reemplazase los intereses enemigos por una empresa favorable a los aliados ³⁴. Como Bertrand no llegó a un acuerdo con la Pacific Mail, ni emprendió acción alguna contra las firmas alemanas, Estados Unidos cumplió con su amenaza. Por orden del gobierno la Pacific Mail, que transportaba la mayor parte de las mercaderías que llegaban a Amapala, boicoteó dicho puerto y el Secretario de Estado, Róbert Lánzing, hizo que la Marina enviara una cañonera a aguas territoriales. Lánzing instruyó al comandante de la nave para que, junto con el ministro norteamericano, le entregase un virtual ultimátum al presidente Bertrand: que permitiera que una corporación estadounidense estableciese nuevas facilidades portuarias en Honduras; que durante la construcción de la misma, personas que simpatizaban con la causa de los aliados deberían manejar las empresas alemanas existentes. Lánzing puso el ultimátum en conocimiento de la Pacific Mail, preguntando si la compañía hallaría "conveniente" dar su cooperación y Polk sugirió que esta empresa despachase el equipo necesario a

Amapala, aún antes que Bertrand consintiese su establecimiento en la zona ³⁵.

El embargo contra el puerto de Amapala, la transferencia de la cañonera más cerca de la costa y una demora del Departamento de Estado en la aceptación de credenciales de un nuevo ministro hondureño, prontamente llevaron al presidente Bertrand a un ostensible cumplimiento de los términos del ultimátum. Confiscó las facilidades portuarias alemanas y comenzó a hacerlas funcionar con el nombre de "Agencia Nacional". Además, consintió en que se estableciese la compañía estadounidense ³⁶. El Departamento de Estado aprobó la reanudación del tráfico a Amapala provisoriamente, a resolución de una sentencia definitiva del Consejo de Comercio de Guerra, sobre la situación legal de la Agencia Nacional. Mientras tanto, la Pacific Mail arregló que una nueva firma estadounidense, la Commercial Export Company, construyese facilidades de atraque y reemplazase a la empresa alemana como sus agentes en Amapala. No bien llegó el nuevo equipo, la Commercial Export comenzó a manejar el comercio de la Pacific Mail y todos los asuntos parecían haberse resuelto favorablemente ³⁷.

Sin embargo, el entendimiento de las promesas de Bertrand por el Departamento de Estado difería de lo que él realmente tenía intención de permitir. A mediados de febrero, el Presidente le informó a la legación estadounidense que, aunque permitiría que la Commercial Export Company descargara los barcos en Amapala, pretendía concederle a su Agencia Nacional un monopolio, para el transporte de todas las cargas entre Amapala y tierra firme ³⁸.

Este anuncio, junto con constantes rumores de que la influencia alemana seguía presente en Amapala, llevó al Consejo de Comercio de Guerra a mantener la Agencia Nacional en la lista negra. Su decisión implicó torpemente que el gobierno hondureño, un miembro de la coalición aliada, trabajaba como "capote" de los alemanes, una insinuación que enfureció, comprensiblemente, al presidente Bertrand y al pueblo hondureño. El Departamento de Estado informó a Bertrand que permitiría el comercio con la Agencia Nacional sólo si él permitía a la Commercial Export Company competir libremente en todos los aspectos del negocio ³⁹. Otra vez amenazado con la lista negra, Bertrand tuvo que ceder, y las dos compañías continuaron operando a la par ⁴⁰.

A mediados de abril, el Consejo de Comercio de Guerra decidió presionar para la eliminación total de la Agencia Nacional, y una vez más amenazó con poner el negocio en la lista negra si no cerraba en dos semanas ⁴¹. Por un tiempo, pareció que Estados Unidos cerraría esta firma manejada por un

gobierno aliado con el fin de facilitar el monopolio a sus propias firmas nacionales. En Honduras se desató el sentimiento antiyanqui, por una serie de razones; esta vez el CCG no cumplió con su amenaza. Primero, Bertrand prometió no devolver la agencia a los alemanes después de la guerra ⁴². Más aún, el encargado norteamericano en Honduras, señalando el gran antagonismo que surgiría de la implicación de que el gobierno de Bertrand fuera un "capote", se opuso fuertemente a poner la compañía en la lista negra. El sostuvo que la firma norteamericana, con mejor gerencia y con la mayor parte del comercio de Estados Unidos en sus manos, de cualquier manera, pronto llevaría a la Agencia Nacional a la bancarrota ⁴³.

Finalmente, el CCG encontró una fuerte oposición en el Departamento de Estado, aunque a los funcionarios del Departamento les favoreció la dominación norteamericana sobre Amapala. Opinaban que ya habían cumplido con la meta y deseaban evitar dar el monopolio absoluto a la Commercial Export Company. El Departamento de Estado se había enterado que esa compañía estaba vinculada con el señor Wáshington Valentine, un súbdito estadounidense de dudosa reputación. Por muchos años, Valentine había usado tácticas deshonestas con el fin de promover el control norteamericano sobre América Central para beneficiar sus propios intereses. Además de ser presidente del New York and Rosario Minning Company, en Honduras, tenía también acciones sustanciales en el Banco de Comercio y en la Commercial Export Company. El Departamento de Estado desconfiaba de sus actividades, y tanto el gobierno hondureño como los competidores norteamericanos se quejaban de que el grupo "Rosario", de Valentine, estaba creando un imperio económico, que amenazaba gravemente la independencia de Honduras. Valentine pareció, además, haber alentado un golpe de Estado reciente en Costa Rica, y trabajaba en ese momento en contra de la política oficial del Departamento en ese país. Por ello, el Departamento de Estado tomó en sus manos la causa de la Agencia Nacional, debido, en parte, al deseo de restringir el poder de Valentine. En efecto, Jordan Stábler entró en el reino de la política de las corporaciones domésticas, con el deseo de dismantelar el imperio de Valentine en Honduras ⁴⁴.

Después de la guerra, la Agencia Nacional quedó en manos gubernamentales. El presidente hondureño quiso deshacerse de ésta, porque le faltó el dinero para compensar a los antiguos dueños alemanes o para manejar el negocio adecuadamente. Sin embargo, Estados Unidos no le permitió devolver la compañía. El Departamento de Estado esperó que los intereses norteamericanos, tal vez competidores con la Commercial Export, adquirieran la Agencia Nacional, pero ninguno mostró interés en las propiedades. En todo caso, Amapala no podía haber sostenido dos empresas de tal similitud, aunque el asunto sobre la propiedad y el status exacto de la Agencia Nacio-

nal quedó sin definir mucho tiempo después de la Segunda Guerra Mundial; luego el asunto perdió importancia desde el punto de vista diplomático. El gobierno hondureño no podía mantener sus propiedades, y la Commercial Export logró capturar más su mercado. Estados Unidos había logrado su objetivo de guerra: consolidar los intereses norteamericanos en Amapala; así, en la primera mitad de 1921, el Departamento de Estado informó a Honduras que la disposición final de las propiedades, antiguamente alemanas, no le concernía más a Estados Unidos ⁴⁵.

Así como ocurrió en Guatemala, Estados Unidos se aprovechó de la situación de guerra para reemplazar la inversión alemana. Amapala, puerto del Pacífico, con importancia estratégica y comercial, dominado por los alemanes hasta 1917, se convirtió en un baluarte norteamericano a finales de 1918. La política de Estados Unidos fue claramente de diplomacia del dólar, pero la posición asumida hacia la Commercial Export, reflejó la reticencia del Departamento de Estado para dar ayuda a intereses comerciales inescrupulosos, los cuales no seguían, necesariamente, la política oficial del gobierno de Estados Unidos.

IV. COSTA RICA: LOS LIMITES DE LA DIPLOMACIA DEL DOLAR

La diplomacia del dólar, bajo Wilson, apuntaba a la promoción de la estabilidad en países extranjeros y al crecimiento, que los diplomáticos consideraban como una influencia benévola de Estados Unidos. Normalmente los hombres de negocios y los burócratas trabajaban juntos; raras veces los intereses de la empresa privada chocaban con los objetivos gubernamentales. Pero cuando una empresa se excedía en sus acciones, creando desorden en vez de estabilidad, Woodrow Wilson no titubeaba. Los sucesos contemporáneos en Costa Rica suministran un ejemplo clásico de este conflicto entre el gobierno estadounidense y una empresa poderosa e "irresponsable".

La inversión norteamericana giró en torno a dos hombres, Minor C. Keith y Washington Valentine. Keith era Vicepresidente de la United Fruit Company, supervisaba el vasto imperio de esta compañía en Costa Rica, era dueño de minas de magnesio, además esperaba obtener concesiones para un negocio ganadero y una línea naviera. En 1916, sus intereses empezaron a chocar con las políticas del entonces presidente Alfredo González Flores. González Flores amenazó con decretar nuevos impuestos sobre las propiedades, siendo la United Fruit una de las más grandes propietarias. Le hizo ver claramente a Keith, que no le iba a otorgar más concesiones comerciales; rehusó también tratar con la Electric Bond and Share, una compañía norteamericana que trabajaba por medio de Keith, para obtener contratos oficiales. Al Presidente no le agradaba el señor Keith y desconfiaba de sus inten-

ciones, pero el norteamericano era residente en Costa Rica desde hacía mucho tiempo, con amigos poderosos, entre ellos el Ministro de Guerra, Federico Tinoco ⁴⁶.

Washington Valentine, dueño de la New York and Rosario Mining Company, en Honduras, personaje clave en las intrigas centroamericanas, pretendía adquirir, calladamente, concesiones petroleras cerca del Canal de Panamá. En 1916, Valentine y su sobrino, Lincoln Valentine se asociaron con un tal L.J. Greulich para solicitar una extensa concesión petrolera. Inicialmente González Flores apoyó su propuesta y la presentó a la Asamblea para su aprobación. Pero luego el Presidente cambió de parecer, alegando que Costa Rica había recibido una oferta más favorable; no obstante, Valentine convenció al Congreso de aprobar la ley, a pesar de la oposición del Presidente. González Flores la vetó inmediatamente. El Congreso, rehusando reconocer el veto, promulgó el contrato al publicarlo en el Diario Oficial. González acusó a Valentine de sobornar a los diputados y amenazó con impugnarlo ante la Corte Suprema. Más tarde, Valentine vendió gran parte de la disputada concesión a la Sinclair Oil ⁴⁷.

A finales de 1916, González se encontró en graves dificultades; se había ganado dos enemigos poderosos: Keith y Valentine. Además los trastornos de la guerra y las reformas fiscales del Presidente, habían creado tal inestabilidad económica, que los costarricenses de todas las clases sociales también se volvieron en su contra. En enero de 1917, su Ministro de Guerra, don Federico Tinoco, lo derrocó, y González Flores formó un gobierno en el exilio, en Nueva York.

Quedan poco claros los papeles de Keith y Valentine en el golpe de Estado dado por Tinoco. Los críticos de Tinoco denominaron el golpe como la "Conspiración de 17 Battery Place", lugar donde Keith y Valentine tenían sus oficinas. Sus opositores también alegaban que la United Fruit y la Sinclair Oil apoyaron el golpe. Es posible que se hayan exagerado estas cosas, pero lo cierto es que Tinoco rápidamente recibió ayuda de intereses norteamericanos, que tenían quejas en contra de González Flores. Minor C. Keith se convirtió en su consejero principal ⁴⁸. Sin embargo, el gobierno de Tinoco no era simplemente una creación de intereses norteamericanos. Contó con un amplio apoyo popular, sobre todo de las clases bajas, al prometer reducir la inflación del régimen de González Flores ⁴⁹. Por supuesto que para los intereses comerciales norteamericanos, la popularidad y la estabilidad del régimen, y no su complicidad anterior, son los factores por los cuales abogaban por su reconocimiento diplomático.

Un día después del golpe, y antes de que el Departamento de Estado

hubiera recibido un informe oficial, un representante de la United Fruit se comunicó con Jordan Stábler para informarle sobre el derrocamiento de González Flores, asegurándole que el orden prevalecía en el país. El representante solicitó que se reconociera el régimen de Tinoco una vez realizado el proceso electoral para su legitimación ⁵⁰. La rápida comunicación de la United Fruit no condujo a los funcionarios del Departamento de Estado al reconocimiento de Tinoco. Más bien despertó sospechas sobre el origen del golpe. Más tarde W.H. Field, un exportador de café, en entrevista con Stábler, culpó a Keith de haber fraguado el golpe, presentando al mismo tiempo otro argumento en contra de Tinoco. Field sostuvo que el nuevo presidente era el portavoz del "elemento descontento", que pretendía desestabilizar a los gobiernos centroamericanos. Estas consideraciones parecieron confirmarse cuando el Presidente de Nicaragua, Chamorro, expresó su preocupación de que el éxito de Tinoco alertaría a los liberales, quienes se oponían a la presencia norteamericana en su país ⁵¹.

Tomando en cuenta todo esto, Stábler redactó un informe sobre la situación en Costa Rica. Una vez endosado por el secretario Lansing, se lo envió al presidente Wilson. Así, los argumentos de Stábler formaron el fundamento de la decisión de Wilson de no reconocer a Tinoco, posición que mantuvo a pesar de las complicaciones subsiguientes. Primero Stábler expresó su preocupación de que Tinoco formaba parte de un movimiento revolucionario generalizado, que amenazaba con desestabilizar los regímenes conservadores de Nicaragua, Honduras, y Guatemala. El concluía que la United Fruit debía haberse enterado con anticipación del complot de Tinoco, aunque no le brindara ayuda y apoyo. Si esto es cierto, parece que debió hacerles ver, que cesaran de inmediato su interferencia en la política centroamericana, o se pondría en conocimiento del público, que Estados Unidos estaba reconsiderando la protección diplomática a la United Fruit, en América Central.

Stábler recomendó no reconocer el gobierno tinoquista y censurar a la United Fruit. No obstante argumentó en contra de la restauración del régimen de González Flores, porque éste pareció tener vínculos con el gobierno alemán ⁵².

Wilson acogió, de inmediato, las sugerencias de Stábler. Reiteró públicamente su advertencia de 1913, sobre el no reconocimiento de gobiernos revolucionarios. Además informó a la United Fruit que no consideraba al régimen tinoquista como legal, y comunicó a todas las compañías interesadas en Costa Rica, que Estados Unidos no reconocería ninguna concesión otorgada por Tinoco ⁵³. El Departamento de Estado, por añadidura, retiró al ministro norteamericano, quien había favorecido abiertamente a Keith y a Tinoco, dejando así la legación bajo la dirección de un "charge d'affaires" ⁵⁴.

Pronto, la política wilsoniana fue sometida a severas presiones por parte de grupos influyentes en favor del reconocimiento. Los ejecutivos y los abogados de la United Fruit, algunos de los cuales contaban con amigos personales dentro del gabinete de Wilson, insistieron en que su compañía no tenía conocimiento previo del golpe tinoquista, y que abogaban por el reconocimiento, simplemente, porque el gobierno era estable y gozaba de apoyo popular, haciendo hincapié en la futilidad de aplicar principios constitucionales inflexibles. Sostuvieron que la negación absoluta del derecho de revolución no fomentaría procedimientos democráticos sino regímenes autoritarios y despiadados ⁵⁵. Tinoco había llevado a cabo una elección en abril, y su victoria aplastante dio un aura de legitimidad a su régimen ⁵⁶. Los gobiernos de Gran Bretaña y Francia también presionaban al Departamento de Estado, para el reconocimiento de Tinoco, ya que se interesaban en la estabilidad económica de Costa Rica, debido a que sus ciudadanos poseían su deuda externa ⁵⁷. Finalmente el comandante naval norteamericano, encargado de la defensa de la Zona del Canal, abogó por el reconocimiento, como una maniobra de guerra esencial. Señaló que el gobierno previo mantenía simpatías pro alemanas, mientras que Tinoco era sin duda pro aliado ⁵⁸.

El reconocimiento de Tinoco, anhelo expresado por intereses económicos norteamericanos, gobiernos aliados y el comandante de la Zona del Canal, por fin se convirtió en un objetivo del mismo Departamento de Estado. En abril el Departamento envió a John Fúster Dulles, el joven sobrino de Lansing, para investigar la situación costarricense. Ayudado por funcionarios del servicio secreto, Dulles intentó medir el sentimiento popular y diseñar una política pragmática. Al regreso, informó que Tinoco era inescrupuloso e inconveniente como mandatario, pero que no se podía removerlo sin una intervención militar o por medio de una presión económica severa. Señalando la popularidad amplia de Tinoco y sus simpatías pro aliados, Dulles concluyó que la política de no reconocimiento simplemente no era realista. Sus argumentos, juntos con los del comandante naval, convencieron a Lansing y así éste recomendó que Wilson cambiara su política ⁵⁹.

Pero el presidente Wilson rehusó considerar a Costa Rica como un caso de prueba de sus pronunciamientos acerca de la legitimidad constitucional y de su política consecuente acerca del papel prominente del gobierno, y no de la empresa privada, en la conducción de los asuntos diplomáticos. El reconocimiento, creyó Wilson, alertaría a grupos revolucionarios en América Latina y daría luz verde a hombres de negocios para apoyar a movimientos desestabilizadores, que permitiesen garantizar sus posiciones particulares. El corolario lógico de la política wilsoniana hubiera sido el de ayudar al gobierno legítimo en la reconquista del poder, pero Wilson decidió que González Flores, quien según Wilson era pro alemán, carecía de apoyo popular y no

merecía tal repaldo. Wilson hizo ver claramente que no reconocería ningún suceso de Tinoco, a menos que llegara al poder mediante elecciones libres ⁶⁰.

En contra de su propia posición institucional, los funcionarios del Departamento de Estado intentaron implementar la decisión de Wilson, de derrocar a Tinoco y de llevar a cabo nuevas elecciones. Las perspectivas no eran halagüeñas para un éxito rápido. Parecía improbable una sublevación popular, y los funcionarios no consideraban la alternativa de una intervención militar norteamericana. La única vía posible era la de presionar económicamente hasta que Tinoco resolviera renunciar y promover elecciones limpias. John Fóster Dulles se opuso a la coacción económica, sosteniendo que así el pueblo sufriría las peores consecuencias. Advirtió que aún si Estados Unidos tuviera éxito en fomentar el descontento y una sublevación popular, el ejército bien entrenado de Tinoco probablemente masacraría la población antes de que Tinoco dimitiera. Dulles temía que la presión económica hiciera a Estados Unidos responsable de la privación de las masas y de un período anárquico y sangriento ⁶¹. Sin embargo, no prevalecieron los argumentos de Dulles; para el Departamento de Estado no hubo otra manera de implementar la política antitinoquista de Wilson.

El primer paso en contra de la base económica de Tinoco fue el de eliminar a Keith y a Valentine, quienes habían comprado grandes cantidades de bonos, recién emitidos por el régimen de Tinoco. A petición de Wilson, los funcionarios del Departamento de Estado trataron infructuosamente de persuadir a la United Fruit y a la Sinclair Oil, de repudiar las actividades de sus socios en Costa Rica. Además, Wilson pidió que el Departamento de Justicia considerara enjuiciar a Keith por violación del Logan Act ⁶². Keith se había convertido en el principal consejero de finanzas de Tinoco. Los funcionarios del Departamento de Estado también prohibieron la extensión de crédito a Costa Rica de parte de bancos o negocios norteamericanos, e instaron a ciudadanos franceses e ingleses para que no otorgasen más préstamos. Pidieron a los aliados que reclamasen la rápida cancelación de bonos de la tesorería costarricense. Puesto que al gobierno no reconocido de Tinoco no le quedaba alternativa de solicitar trato especial en asuntos comerciales con Estados Unidos, las restricciones y la escasez de naves debido a la guerra golpearon particularmente duro a Costa Rica ⁶³. A pesar de que durante todo el año 1918 la economía costarricense se deterioraba rápidamente, Tinoco se mantenía firme en el poder.

El charge d'affaires norteamericano argumentó que la presión económica y la "fuerza moral", a la cual Wilson aludía frecuentemente, nunca eliminarían a Tinoco del poder. El charge instaba, repetidamente, a que el De-

partamento de Estado apoyara la proyectada invasión pro González Flores, o que mandara tropas para “proteger vidas y propiedades norteamericanas”. Sin embargo, el Departamento de Estado frustró continuamente las intrigas revolucionarias y rehusó intervenir con buques de guerra o con marines ⁶⁴.

Asimismo, Wilson y el Departamento de Estado desviaron la creciente presión doméstica en favor de Tinoco. Tras fracasar en sus intentos de influenciar al poder ejecutivo, los intereses económicos estadounidenses volvieron su cara hacia el Congreso de su país. Enfatizando las necesidades de guerra y la victoria electoral de Tinoco, sus portavoces lograron convencer a muchos congresistas de que la política wilsoniana socavaba los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos. Tinoco ganó la simpatía del gran moralista Williams Jennings Bryan, antiguo Secretario de Estado de Wilson. Empleado por Tinoco como consejero, Bryan instó a Wilson a reconsiderar su política. No obstante, el Presidente le dijo a Bryan y a los congresistas descontentos, que su decisión representó “no un camino de política, sino un camino de principio”. Pretendía desalentar ciertos intereses económicos “en lo que es nada menos que un intento de su parte de utilizar el gobierno de Costa Rica para su propio beneficio” ⁶⁵.

Después de mayo de 1918, el Departamento de Estado descubrió otro motivo, además el “principio” wilsoniano, para promover la caída de Tinoco. A la sazón, el gobierno costarricense otorgó una gran concesión petrolera a una firma británica, representada por John M. Amory. Este otorgamiento competidor hizo que Washington Valentine cambiara de bando político, convirtiéndose en acérrimo enemigo de Tinoco y Keith. Por lo tanto el Departamento de Estado y Valentine comenzaron a trabajar juntos para proteger la concesión Valentine-Sinclair en contra de la competencia británica. Así, Wilson nunca titubeó en apoyar hombres de negocios cuyos intereses coincidían con las metas oficiales norteamericanas. El Secretario de Estado advirtió al gobierno de Costa Rica que sólo los “intereses norteamericanos deberían poseer los derechos petroleros en la vecindad de la Zona del Canal” ⁶⁶.

Aunque trabajase lentamente, la política de presión económica en contra de Tinoco por fin logró éxito. La economía costarricense se volvía cada vez más inestable: aumentó el descontento popular, a fines de 1919 el hermano de Tinoco fue asesinado y el Presidente huyó del país. Ningún grupo quiso aparecer como una marioneta de Estados Unidos, aunque todos reconocieron que un nuevo gobierno necesitaría la aprobación del Departamento de Estado. Después de que las elecciones fueron convocadas, el nuevo régimen expresó su disposición de anular la concesión petrolera británica y de reconocer aquella hecha anteriormente a Valentine-Sinclair ⁶⁷. Desde su

lecho de enfermo, Wilson, por fin, otorgó el reconocimiento diplomático, pero sólo después de que el Departamento de Estado, ansioso por normalizar las relaciones con Costa Rica, le aseguró que la United Fruit no dominaba el nuevo gobierno ⁶⁸.

La política norteamericana hacia Costa Rica revela los parámetros de la diplomacia wilsoniana del dólar. Aunque jamás se opuso a la pacífica penetración económica norteamericana, en países latinoamericanos, Wilson no toleró el disruptivo involucramiento político por parte de empresarios norteamericanos.

La diplomacia del dólar pretendía estabilizar y asegurar la región mediante la inversión privada, y la política alcanzó sus límites cuando las mismas empresas norteamericanas se convirtieron en una fuente de inestabilidad y desorden. Mediante el no reconocimiento, Wilson esperaba instruir a los latinoamericanos en el procedimiento democrático y también enseñar a los empresarios norteamericanos su relación correcta en la política extranjera.

Si la experiencia costarricense reveló el didactismo de Wilson, también demostró los peligros inherentes en su tendencia a aferrarse a principios morales. En efecto, el gobierno norteamericano probablemente aprendió más del episodio que enseñó a los demás. El no reconocimiento pareció razonable al principio. Pero al menos Estados Unidos intentó arriesgar que un Estado centroamericano quedara sin reconocimiento oficial durante un largo período, y luego tenía que comprometerse en la caída del régimen. Los funcionarios del Departamento de Estado pronto percibieron que el derrocamiento de un gobierno no constitucional fue, no sólo poco práctico, sino que podía ser tan inmoral como su reconocimiento. La intervención militar estadounidense fue desastrosamente contraproducente en Méjico y el mismo Wilson la había denunciado. Al permitir una contrarrebeldión violaría la amonestación originaria de Wilson de que un régimen debería ser elegido. La alternativa restante, y la adoptada en Costa Rica, fue la de socavar el gobierno ilegítimo mediante la presión económica. Sin embargo, surgieron graves cuestiones morales al lanzar a una nación a zozobras económicas prolongadas y potencialmente a una guerra civil. En el caso de Costa Rica, las masas populares sufrieron económicamente, durante tres años, con el fin de que Wilson pudiera enseñar una lección política a sus dirigentes.

Tras la experiencia costarricense, el Departamento de Estado revisó tácitamente la rígida prohibición wilsoniana en contra de la revolución. En 1919, cuando Augusto Leguía tomó control del gobierno de Perú, éste ganó el rápido reconocimiento diplomático, pese a los rumores de confabulación con los intereses de empresas norteamericanas. Aprendiendo así de la expe-

riencia costarricense, el Departamento de Estado juzgó la situación peruana, no con base en la moralidad del reconocimiento, sino con base en una posible política de no reconocimiento ⁶⁹.

V. LA ADMINISTRACION WILSON Y AMERICA CENTRAL

La administración Wilson tenía amplias oportunidades para la intervención militar durante los años de guerra. Las consideraciones estratégicas relacionadas con la protección de la Zona del Canal, junto con las “provocaciones” ocasionales hubieran podido ser usadas para justificar el desembarco de los marines y el establecimiento de protectorados, sobre todo en Honduras y en Costa Rica. Sin embargo, Wilson había aprendido que la intervención sembraba impopularidad y que el conflicto europeo volvía poco práctica una abertura militar en América Latina. Los funcionarios creían que, con paciencia, Estados Unidos podía desarrollar pacíficamente una influencia moral y económica tan fuerte que no harían falta los marines.

A principios de 1919, el principal analista del Departamento de Estado sobre América Central, Boaz Long, esbozó un programa que articuló los supuestos y los fines que habían guiado la política de Estados Unidos en Centro América durante la guerra. La intervención o la anexión, escribió Long, trae consigo complicaciones y daña el prestigio norteamericano. Abogó por “la adopción de medidas prácticas y humanitarias”, las cuales ganarían la amistad y el comercio de América Central, salvaguardando, así, a este “flanco expuesto” sin intervención directa. Primero, abogó por un “programa continuo de desarrollo de las relaciones comerciales. . . siempre que las mismas personas y empresarios se mantengan dentro de límites propios, y que tengan la disposición de trabajar armónicamente con la política gubernamental”. Un plan de desarrollo comercial debería incluir mayor exportación de recursos naturales, “sobre todo de los productos que necesitamos o que podríamos manejar”, y una rehabilitación financiera mediante bancos estadounidenses. Instó al Departamento de Estado a alentar el establecimiento de sucursales bancarias en cada país centroamericano. El crecimiento de vínculos empresariales estimularía una elevación moral, al volver la atención de los centroamericanos en otra dirección, del “juego fascinante de la política”, y al ponerlos a trabajar a “tratar de hacer algo útil”. Long recomendó el mejoramiento de comunicaciones, citando a las redes de radiocomunicación alemana (telefunken) y británica (marconi) como competidores principales. Sugirió que el Departamento de Estado ayudara a los norteamericanos en la adquisición de concesiones de frecuencias en el área; también abogó por el fortalecimiento de las líneas ferrocarrileras, e impulsar una mayor influencia en los periódicos nacionales. Finalmente, recomendó enér-

gicamente un control más seguro sobre el Golfo de Fonseca, sobre todo Amapala, y la expansión de las bases navales en esa zona ⁷⁰.

El memorándum de Long reflejó el pensamiento general de la administración Wilson. Estados Unidos tenía que aumentar su presencia económica en América Central, con el fin de promover sus propios intereses comerciales y estratégicos. Además, tenía el deber moral de procurar la prosperidad económica y el gobierno justo a los centroamericanos, étnicamente inferiores. Woodrow Wilson no vio ninguna contradicción entre su proclamación de que “todos los gobiernos de América, a nuestro parecer, están en pie de igualdad genuina y tienen una independencia incuestionable”, y la política de dominación en América Central. Informado por una visión progresista de la historia, creyó que la tutela norteamericana ensanchaba el área de libertad y ayudaba a países menos afortunados a convertirse en países verdaderamente independientes e iguales al salvarlos de la intervención europea.

En cada país del istmo el gobierno estadounidense promovía activamente la estabilidad y la dominación norteamericana. Y la situación de guerra, al suministrar mayor control sobre el comercio, por lo general facilitaba esos esfuerzos. En Nicaragua, Estados Unidos amplió su control sobre las finanzas del país e intentó crear un país próspero, que desplegaría todas las ventajas de una dirección norteamericana. En Guatemala y Honduras, la guerra daba oportunidades sin igual para que Estados Unidos pudiera desarraigar baluartes económicos alemanes. Basado en los supuestos de que una mayor inversión norteamericana estabilizaría el área, ayudaría a asegurar el Canal, e impulsaría vínculos comerciales con beneficios mutuos, el Departamento de Estado instó a los empresarios norteamericanos a reemplazar las empresas alemanas. En Costa Rica, la administración Wilson trató de enseñar a los centroamericanos a seguir las formas constitucionales; también advirtió a los empresarios norteamericanos que deberían promover y no socavar la estabilidad. La administración Wilson, mientras repudiaba la intervención directa, intensificaba los esfuerzos gubernamentales por ampliar la influencia norteamericana sobre América Central ⁷¹.

NOTAS

1. United States Department of State. **Paper Relating to the Foreign Relations of the United States; The Lansing Paper, 1914-1920**. 2 vols. Wáshington. 1939. 11 460-70.
2. MUNRO, Dana G. **Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean 1900-1921**. Princeton. 1964. Es el análisis más comprensivo de la política de Wilson en América Central, no obstante haber omitido virtualmente los años de guerra 1917-1918, excepto en el capítulo sobre Costa Rica. Wílfrid Hardy Cállcott ofrece un tratamiento esquemático sobre la política de Wilson en **The Caribbean Policy of the United States, 1890-1920**. Baltimore. 1942. Puede también consultarse una serie de artículos menos profundos: BAKER, G. W., Jr. *Ideas and Realities in the Wilson Administration's Relations with Honduras*. En **The Americas**. XXI. 1964. 3-19. *The Wilson Administration and Guatemala Relations*. En **Historian**. XXVII. 1965. 155-69. *Woodrow Wilson's Use of the Non-Recognition Policy in Costa Rica*. En **The Americas**. XXII. 1965. 3-21. *The Wilson Administration and Nicaragua, 1913-1921*. En **The Americas**. XXII. 1966. 339-76. TULCHIN, Joseph. **The Aftermath of War**. Nueva York. 1971.
3. MUNRO. **Intervention and Dollar Diplomacy**. 160-216 sobre la política de Taft; 388-416 sobre la de Wilson.
4. **Ibíd.** 397-403. CALLCOTT. **The Caribbean Policy**. 388-90.
5. United States Department of State. **Papers Relating to the Foreign Relations of the United States**. Wáshington. 1862-1917. Sup. I. 278-79, 289-90.
6. Records of the Department of State, Record Group 59, Decimal File, 1910-1929 (National Archives, Wáshington, D. C.), 611-176/27. Sobre la expansión del capital estadounidense en el país véase también, por ejemplo, 600.001/339, 401. (De aquí en adelante los documentos del Departamento de Estado serán citados como NA, RG 59, y se consigna el archivo y número correspondiente).
7. **Foreign Relations**. 1918. Sup. I. Pt. II. 962.
8. NA, RG 59, 611.176/4-6.
9. NA, RG 59, 611.176/7-8.
10. NA, RG 59, 611.176/27.
11. NA, RG 59, 611.176/20a.

12. NA, RG 59, 763.72112/11174. MARTIN, Percy A. **Latin America and the War**. Baltimore. 1925. 492-94. Estima que el 60 % de la riqueza nacional estaba en manos alemanas. Para inversiones de Estados Unidos ver LEWIS, Cleona. **America's Stake in the International Investments**. Wáshington. 1938. 579-606, 554-57.
13. Un breve, pero a veces engañoso, relato sobre este esfuerzo puede encontrarse en PARRINI, Carl P. **Heir to Empire: United States Economic Diplomacy, 1916-1923**. Pittsburgh. 1969. 134-36.
14. Ver BAILEY, Thomas. **The Policy of the United States Toward the Neutrals, 1917-1918**. Baltimore. 1942. 358-65.
15. NA, RG 59, 763.72112/6013, 6410; 611.146/orig.
16. NA, RG 59, 763.72112/6974; 763.72112A/915, 1037.
17. NA, RG 59, 614.119/53-122, *pássim*. En abril, Guatemala declaraba la guerra contra Alemania. Esta acción le permite, como aliado, tener derecho a un préstamo por parte de Estados Unidos. Ver NA, RG 59, 763.72/9652. Aunque el Departamento de Estado había deseado garantizarse el préstamo hipotecando la tierra expropiada a los alemanes, las necesidades apremiantes de la guerra hicieron que el Departamento de Hacienda rehusara darle ayuda financiera a Guatemala.
18. NA, RG 59, 763.72112/8010.
19. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 365.
20. *Ibíd.* 370. NA, RG 59, 763.72112A/3086.
21. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 366-70. NA, RG 59, 763.72113/651, 653a, 1042, 1043.
22. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 372. NA, RG 59, 763.72112/11174.
23. NA, RG 59, 763.72113/802, 834, 835.
24. NA, RG 59, 763.72113/918, 930.
25. NA, RG 59, 763.72112/10981, 11165, 11712.
26. La discusión ordenada entre el Departamento de Estado y Estrada Cabrera sobre este problema puede seguirse en NA, RG 59, 763.72113/887, 1084, 1092, 1110, 1119, 1131, 1138, 1139, 1157, 1161, 1181, 1163, 1187, 1196, 1270, 1294. Algunos de éstos han sido reimpresos en **Foreign Relations**. 1919. II. 287-301.
27. NA, RG 59, 763.72112A/56211, 5669; 763.72113/1088.
28. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 371.

29. El esfuerzo del Departamento de Estado por ayudar a la venta de la empresa eléctrica puede seguirse detalladamente en el archivo 814.6463Em7. A finales de 1918 el ministro americano informó que la Verapaz Railway fue adquirida por Estados Unidos a medias y no era muy rentable. De esta manera el Departamento de Estado suspendió la presión por su venta.
30. NA, RG 59, 763.72113/1181.
31. Para la acción de Guatemala durante la Segunda Guerra Mundial véase: PARKER, Franklin D. **The Central American Republics**. Nueva York. 1964. 116. **Foreign Relations**. 1920. II. 757-58. NA, RG 59, 763.72113/1301.
32. NA, RG 59, 763.72112Am1/48. Véase recomendaciones similares de la legación de Estados Unidos en 763.72112/3859 y descripciones sobre la influencia alemana en Amapala en 763.72112/5782, 5960; 763.72112Am1/3.
33. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 372-75. Aunque la Pacific Mail no tenía interés en desarrollar Sacate Grande como puerto, el Departamento de Estado persistía en creer que el control de Estados Unidos podría establecerse aquí a través de la instalación de un puerto y una base naval. De este modo el Departamento Naval llevó a cabo un reconocimiento topográfico de la isla que alarmó a los hondureños. Este reconocimiento confirmó los hallazgos de la Pacific Mail, de los costos demasiado altos de la construcción del puerto. El informe se hizo aún más imperativo, desde el punto de vista del gobierno de Estados Unidos, al tratar de convertir Amapala en un lugar de influencia exclusivamente norteamericana.
34. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 373-74.
35. NA, RG 59, 763.72112Am1/10, 17, 18; 763.72112/6223.
36. NA, RG 59, 763.72112Am1/19, 20, 38. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 378-79. NA, RG 59, 763.72112/7123, informa que el Presidente ordenó que todos los alemanes dejaran Amapala.
37. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 380-84. NA, RG 59, 763.72112Am1/26 1/2.
38. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 385.
39. NA, RG 59, 763.72112/6783, 7941, 8353.
40. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 387-90. NA, RG 59, 763.72112/7631.
41. NA, RG 59, 763.72112/7800, 9554. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 393.
42. **Foreign Relations**. 1918. Sup. II. 393-94.
43. *Ibíd.* 393-95.
44. Se pueden seguir las actividades importantes del "Grupo Rosario" y las del Departamento de Estado en NA, RG 59, 763.72/7503; 763.72112/7473, 7548, 7551, 7625, 7629, 7645, 7779, 7792, 7793, 7798; 72112A/4580. Algunos funcionarios de bajo rango en el Departamento de Estado y la War Trade Board no

- deseaban considerar las quejas en contra de la Commercial Export. Véase por ejemplo: 763.72112/8231, 9310. Sobre las actividades de Valentine en Costa Rica véase más adelante, pp. 170-81.
45. Para la política de posguerra norteamericana véase: NA, RG 59, 763.72112Am1/93, 97, 98, 107, 113, 114, 115; 763.72113/887, 1054, 1070, 1102, 1173, 1180, 1201, 1221, 1245, 1261, 1299, 1392, 1399, 1403, 1444.
 46. Para la versión de Keith sobre la ofensa al gobierno de Flores, véase: **Foreign Relations**. 1918. 312; y el diario de anotación, febrero 15, 1917, **Papers of Chandler P. Anderson** (Library of Congress. Washington, D. C.). Para la versión de Keith véase NA, RG 59, 818.00/116, 385.
 47. NA, RG 59, 818.00/116, 385.
 48. Una mayor comprensión de la declaración de estas alegaciones está en NA, RG 59, 818.00/385.
 49. Ver, por ejemplo, NA, RG 59, 818.00/142, 200.
 50. NA, RG 59, 818.00/64, 67, 74, 81, 82.
 51. NA, RG 59, 818.00/105 1/2.
 52. NA, RG 59, 818.00/105 1/2.
 53. NA, RG 59, 818.00/79a, 84, 106 1/2, 107 1/2. El trasfondo de la declaración original de Wilson en 1913 está explicitado en HOUSTON, David F. **Eight years with Wilson's Cabinet: 1913 to 1920**. 2 vols. Garden City. Nueva York. 1926. I, 43-44. La United Fruit fue notificada a través de William Gibbs McAdoo, amigo personal de un representante de la United Fruit. Véase Lansing a McAdoo, febrero 17, 1917, vol. 24, **Papers of Robert Lansing**. (Library of Congress. Washington, D. C.); y NA, RG 59, 818.00/108 1/2. Además véase **Foreign Relations**. 1917. Lansing Papers.
 54. Véase, por ejemplo, el comunicado del Ministro en NA, RG 59, 818.00/116. Diario de mesa, junio 8, 1917, Lansing Papers.
 55. NA, RG 59, 818.00/138, 156.
 56. NA, RG 59, 818.00/113, 321.
 57. NA, RG 59, 818.00/195, 200.
 58. NA, RG 59, 818.00/166.
 59. NA, RG 59, 818.00/142, 200; Diario mayo 28, 1977, Chandler Anderson Papers. LANSING, Robert. **The War Memorirs of Robert Lansing, Secretary of State**. Nueva York. 1935. 308-09. Recordó que él opinaba que la política de Wilson de no reconocimiento rígido constituía una especie de "overlordship" que no era ni correcto ni práctico.

60. NA, RG 59, 818.00/196, 197, 277, 280, 287 1/2. **Foreign Relations**. 1918. 326, 328-29.
61. NA, RG 59, 818.00/315.
62. NA, RG 59, 818.00/185, 193, 201, 306; 818.51/73; 818.6363/25. El presidente buscó constantemente el camino por el cual el Departamento de Justicia pudiera justificar el arresto de tales hombres "desleales", pero sin tomar acciones legales contra ellos. El procurador del Departamento de Estado dictaminó que, puesto que el régimen de Tinoco no se había reconocido como gobierno, la disposición Logan (que prohíbe trato con un gobierno extranjero que pueda minar las medidas del gobierno de Estados Unidos) no podría ser aplicada.
63. NA, RG 59, 818.51/80, 92, 93, 98, 122, 360.
64. **Foreign Relations**. 1918. 230-75, *pássim*.
65. Sobre la presión del Congreso ver: NA, RG 59, 818.00/258, 399a, 522, 523. BAKER, ed., **Woodrow Wilson**. VIII. 13. Sobre el compromiso de Bryan ver la carta de éste a Tinoco, interceptada por la censura postal de Estados Unidos, en NA, RG 59, 818.00/496 1/2. BAKER. **Woodrow Wilson**. VIII. 291-92. Y CRONON, David E. **The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913-1921**. Líncoln, Nebraska. 1963. 333.
66. NA, RG 59, 818.6363Am6/orig.-20, *pássim*.
67. **Foreign Relations**. 1919. I, 803-65, *pássim*. NA, RG 59, 818.6363Am6/29. Para el resultado de la disputa anglo-americana sobre la concesión de la Amory Oil véase: MUNRO. **Intervention and Dollar Diplomacy**. 445-48. Y el archivo completo de la NA, RG 59, 818.6363Am6.
68. MUNRO. **Intervention and Dollar Diplomacy**. 444.
69. CAREY, James C. **Peru and the United States, 1900-1962**. Notre Dame. 1964. 32-41. NA, RG 59, 711.12/65 muestra como la doctrina de guerra wilsoniana de 1913 fue cambiada y repudiada en tiempos de la siguientes administración.
70. NA, RG 59, 711.13/55.
71. Bajo la administración republicana que sucedió a Wilson el gobierno abandonó la presión directa respecto a las propiedades alemanas en Guatemala y Honduras, apartándose de los principios normativos de la política wilsoniana respecto a la revolución; y trató de liquidar, en lugar de extender, el control gubernamental directo tal como se había establecido en Nicaragua.