

LA PAZ EN CENTROAMÉRICA Y LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS EN EL ÁMBITO REGIONAL: LA CONFERENCIA DE WASHINGTON DE 1923

Mónica Toussaint Ribot

Desde los últimos años del siglo XIX y durante las primeras décadas del XX, Estados Unidos y México se relacionaron no sólo en función de los temas obligados de su agenda bilateral, sino también a partir de los acontecimientos políticos ocurridos en la región centroamericana. Primero, el gobierno de Washington buscó incluir a México en las negociaciones de paz de 1906 y 1907, como una forma de legitimar su intervención en el área y buscando contar con el apoyo de la que era considerada como la potencia media regional. Por su parte, México participó en dicho proceso de pacificación con el fin de



Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Correo electrónico: moniesca@gmail.com

TZINTZUN, Revista de Estudios Históricos, N° 45, enero-junio de 2007.

no dejar el camino abierto a la hegemonía norteamericana y, al mismo tiempo, buscar un lugar como contendiente de primer nivel en la comunidad internacional.

Sin embargo, en los años veinte, Estados Unidos hizo a un lado a México y prefirió conducir solo el proceso de paz en Centroamérica, en un momento en que el gobierno mexicano surgido de la revolución estaba inmerso en el desarrollo de una serie de cambios tanto en su política interna como en su política exterior, lo que contrastaba con el apoyo incondicional de los regímenes militares centroamericanos afines a las políticas de Washington.

En ese momento, las relaciones entre México y Estados Unidos eran cada vez más tensas. Esta situación se derivaba de las medidas tomadas en nuestro país por los primeros gobiernos revolucionarios después de la promulgación de la Constitución de 1917, las cuales afectaron de manera directa los intereses económicos de Estados Unidos en el territorio mexicano.¹ Es así que, ante los conflictos en Centroamérica, Washington optó por no incluir a México en el proceso de pacificación del istmo y convocó de manera unilateral a una Conferencia de paz con la finalidad de defender sus intereses estratégicos en el área.

Existen textos históricos sobre la política exterior del gobierno norteamericano a fines del siglo XIX y principios del XX, en los que se analiza su papel como potencia hegemónica, especialmente en el área centroamericana y caribeña. Igualmente, se han llevado a cabo diversas investigaciones sobre la política exterior del gobierno de Porfirio Díaz hacia Centroamérica y el Caribe y sus gestiones para promover la paz en la región. En cambio, ha sido menos estudiado, al menos en México, el tema de la Conferencia de paz de 1923, la cual tuvo lugar en la ciudad de Washington.

Por ello, este artículo tiene como objetivo dar cuenta de la política de Estados Unidos hacia el istmo centroamericano a principios

¹ Sería hasta septiembre de 1923 cuando Estados Unidos otorgaría el reconocimiento formal al gobierno mexicano encabezado por Álvaro Obregón. Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, México, El Colegio de México-Senado de la República. Colección México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Vol. VI, p. 56.

del siglo XX, con el fin de analizar la labor desarrollada en los procesos de paz en función de la defensa de sus intereses estratégicos, tomando como base los cambios en su política interna y las transformaciones en el contexto internacional, así como el desarrollo de los conflictos en el ámbito político centroamericano. Asimismo, se busca hacer un estudio de la geopolítica regional con el fin de esclarecer los mecanismos de elaboración de la política exterior y el establecimiento de alianzas en un área conflictiva y de importancia estratégica para México y Estados Unidos: Centroamérica y el Caribe.

A lo largo de este trabajo se buscará dar respuesta a algunas interrogantes: ¿Cuáles fueron las circunstancias que originaron los conflictos en Centroamérica al inicio de la década de los veinte? ¿Cuáles eran las características del contexto regional? ¿Cuál era el papel de Estados Unidos en el área? ¿Cuáles eran los intereses de México y Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe?

La política estadounidense en Centroamérica y el Caribe

Al finalizar el siglo XIX, Estados Unidos era ya una de las potencias industriales más importantes del mundo. Su política exterior tenía como eje el desarrollo del proyecto de nación industrializada y la extensión del área de influencia norteamericana a través de la expansión económica y comercial en América Latina y el Caribe. Los objetivos de esta política se enfocaban a la búsqueda de mercados para la creciente industria norteamericana al tiempo que buscaban evitar la intervención europea en los países latinoamericanos por razones de endeudamiento o de crisis política.

Es así como, después del gobierno demócrata del presidente Grover Cleveland, la victoria de William McKinley significó el triunfo de los grandes intereses industriales y financieros del noreste norteamericano y la puesta en práctica de un proyecto expansionista de nación.² En este contexto, América Latina fue vista como el área

² Rodríguez Díaz, Ma. del Rosario, *Elihu Root y la política estadounidense en América Latina y el Caribe*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2007, p. 12.



Theodore Roosevelt.

de influencia natural de Estados Unidos, mientras que Centroamérica y el Caribe fue considerada como una región estratégica la cual debía ser controlada política y económicamente. El objetivo de Washington consistía en organizar las instituciones políticas de estos países conforme al modelo norteamericano, controlar el destino de la región y vincularla permanentemente con Estados Unidos.

Al inicio del siglo XX, el presidente Theodore Roosevelt impulsó también una política encaminada a la expansión norteamericana hacia América Latina y el Caribe con base en la idea de que las naciones poderosas civilizadas, con un gran desarrollo económico, constituían el modelo de modernidad de las instituciones republicanas. Desde su punto de vista, Estados Unidos era la encarnación misma del orden, la libertad y el progreso, por lo que tenía la obligación de proteger a sus hermanos del sur de los conflictos políticos recurrentes que les impedían vivir civilizadamente.³

Es por ello que, en este periodo, los objetivos de la política exterior de Estados Unidos fueron incrementar la influencia norteamericana en el continente, establecer y mantener el orden y la estabilidad en los países de Centroamérica y el Caribe, garantizar el control del paso interoceánico y fomentar la paz regional. Estos objetivos garantizaban la continuidad del proyecto expansionista norteamericano.

Debido a la importancia geopolítica de Centroamérica y el Caribe en función de su ubicación estratégica y su relevancia económica y militar, se hizo necesario mantener la región al margen de la interferencia europea, especialmente a partir de la guerra hispano-cubano-norteamericana y del inicio de la construcción del canal de Panamá.⁴ El fin último consistía en lograr un equilibrio de poder que permitiera a Estados Unidos consolidar el dominio hegemónico en el continente.

³ Walter Lafeber, *The american age. United States foreign policy at home and abroad since 1750*, New York, W. W. Norton and Company Inc., 1989, pp. 218-221.

⁴ Leonard, Thomas M., *U.S. Policy and Arms Limitation in Central America: The Washington Conference of 1923*, Los Angeles, Center for the Study of Armament and Disarmament, 1982, p. 1.

Motivo de especial atención fue el interés de Estados Unidos por el canal interoceánico, ya que su control podía convertirlo en la potencia marítima por excelencia y cambiaría el valor estratégico de los puertos del Caribe y del Pacífico debido al incremento del tráfico comercial. El canal era, en definitiva, la oportunidad máxima para la política expansionista heredada de McKinley y promovida por Roosevelt.⁵

No obstante, su gran preocupación fue el clima de tensión e inestabilidad prevaleciente en el circuncaribe, el cual ponía en riesgo el proyecto de comunicación interoceánica. Los constantes conflictos y revueltas en los países de Centroamérica y el Caribe constituían una invitación abierta a la intervención de otras potencias para proteger a sus ciudadanos, sus propiedades, cobrar deudas y, con ese pretexto, permanecer de manera indefinida.

De aquí el anuncio del presidente Roosevelt al Congreso de su célebre Corolario a la Doctrina Monroe, en 1904. Uno de sus propósitos era precisamente evitar que los conflictos de los países latinoamericanos provocaran la intervención de las potencias europeas en el continente por lo que, desde su punto de vista, los gobernantes de América Latina debían buscar los mecanismos para garantizar la estabilidad política y financiera de sus países. Además, hacía especial referencia al proyecto de construcción del canal de Panamá destacando que, para Estados Unidos, la vigilancia del canal constituía un simple asunto de autodefensa y de protección de sus intereses en el mar Caribe.⁶

El Corolario Roosevelt significó un cambio fundamental en la aplicación de la Doctrina Monroe y constituyó la base para la definición de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el

⁵ Éste se propuso hacer realidad el sueño americano de controlar el futuro canal interoceánico, para lo cual el primer paso era abrogar el Tratado Clayton-Bulwer, signado con la Gran Bretaña en 1850, lo cual se logró con la firma del Tratado Hay-Pauncefote, en noviembre de 1901. "Tratado Hay-Pauncefote (18 de noviembre de 1901)", en Silvia Núñez y Guillermo Zermeño (comps.), *EUA. Documentos de su historia política III*, México, Instituto Mora, 1988, pp. 411-413.

⁶ Theodore Roosevelt, *The Roosevelt Doctrine*, New York, Robert Grier Cooke, 1904, p. 74.

siglo XX. De una declaración más defensiva, que ponía el énfasis en la prevención de la injerencia de las potencias extranjeras en América, se transitó a un discurso más agresivo, que insistía en la necesidad de que Estados Unidos interviniera directamente para mantener el orden civilizado.⁷

Era un hecho que los intereses de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe se habían incrementado de forma notable con la decisión de construir el canal de Panamá. De aquí que, como ya dijimos, la inestabilidad política y financiera fuera percibida como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, especialmente si esto daba la oportunidad para la intervención de otras naciones en el área.

Como consecuencia, el sucesor de Roosevelt, William H. Taft, y su secretario de Estado, Philander C. Knox, intentaron combatir ese peligro sustituyendo las balas por los dólares, es decir, con una política de refinanciamiento de los créditos europeos con préstamos estadounidenses para garantizar los pagos de los países latinoamericanos deudores. El objetivo final consistía en promover la estabilidad y las finanzas sanas, haciendo innecesaria cualquier tipo de intervención.

En algunos casos, como en Nicaragua, incluso hubo intentos por parte del gobierno de Washington de reorganizar las fuerzas policíacas locales con el fin de fortalecer la habilidad de los gobiernos para mantener el orden. No obstante, estos esfuerzos no tuvieron el éxito esperado. Los desórdenes internos continuaron en Haití, Honduras y la República Dominicana y, en 1912, los marines de Estados Unidos desembarcaron tanto en Cuba como en Nicaragua.⁸

Después de Taft, Woodrow Wilson asumió la presidencia de Estados Unidos y quiso entonces sustituir a la diplomacia del dólar con una nueva línea de política exterior: el imperialismo moral. Sin embargo, el resultado fue prácticamente el mismo. Durante su gestión los marines volvieron a Cuba y tanto Haití como la República

⁷ Theodore Roosevelt, "Corolario a la Doctrina Monroe", en Silvia Núñez y Guillermo Zermeño (Comps.), *Op. Cit.*, pp. 295-298.

⁸ Millet, Richard L., "Introduction", en Thomas M. Leonard, *Op. Cit.*, p. VI.

Dominicana fueron ocupados por fuerzas militares norteamericanas.

Con estas medidas se logró evitar que cualquier otra potencia hiciera acto de presencia en la región y pusiera en jaque la hegemonía norteamericana. No obstante, el costo fue alto y las estrategias desarrolladas nunca se enfocaron a resolver las causas reales de la inestabilidad política: la brecha cada vez mayor entre las élites dominantes y las masas empobrecidas, junto con los constantes conflictos entre liberales y conservadores que llevaban a los dictadores locales a interferir en los asuntos de sus vecinos.

De este modo, entre 1900 y 1915, la política de Estados Unidos hacia el Caribe transitó de una defensa del continente frente a cualquier intervención europea, a una estrategia de protección y expansión de las inversiones norteamericanas en la región. El factor constante dentro de esta estrategia, fue la intervención. En este contexto, Centroamérica fue considerada por el gobierno de Washington como una sub-región dentro del Caribe.

Al iniciar la década de los veinte, la administración del presidente William Harding fue asociada con una gran corrupción. Sin embargo, su política exterior fue mejor valorada gracias, sobre todo, a la actuación de su secretario de Estado, Charles Evans Hughes, quien tuvo que enfrentar la difícil situación política tanto en Nicaragua como en la Dominicana, y la permanente oposición al intervencionismo norteamericano en Centroamérica y el Caribe.⁹

El preludeo del conflicto

Durante la década que va de 1910 a 1920, México no tuvo la capacidad de prestar atención a lo que sucedía en Centroamérica y el Caribe. La inestabilidad política interna derivada del auge revolucionario se vio reflejada en la ausencia casi total de una política exterior hacia la región y, en este periodo, México dejó de jugar el papel de potencia media que había desempeñado con éxito durante

⁹ *Ibid.*, pp. VII y VIII.

el porfiriato. Carranza no trató de exportar el nacionalismo revolucionario, dice Jürgen Buchenau.¹⁰ Sin embargo, vale la pena destacar los afanes carrancistas en contra de la Doctrina Monroe y la necesidad de enarbolar el principio de no intervención, más que como una bandera para oponerse a la creciente influencia de Estados Unidos en América Latina, como un planteamiento de autodefensa frente a la posibilidad de una intervención directa en territorio mexicano.

En Guatemala, el dictador Manuel Estrada Cabrera quiso aprovechar el difícil momento por el que pasaba México y apoyó tanto a los separatistas chiapanecos como a los contrarrevolucionarios encabezados por Félix Díaz. Por su parte, y como una suerte de venganza, Carranza dio refugio en México a los opositores al régimen guatemalteco. Esto no tuvo mayores consecuencias pero fue una evidencia más de la difícil relación de México con su vecino del sur.¹¹

Un elemento de gran importancia es que, prácticamente de 1910 a 1930, Estados Unidos desarrolló una política de no reconocimiento a los gobiernos centroamericanos que no fueran resultado de elecciones legítimas o que tuvieran su origen en movimientos revolucionarios. Esta política fue percibida por los gobernantes de los países del istmo como de franca injerencia en sus asuntos internos y, en muchos casos, fue vista como un elemento que podía contribuir a la inestabilidad económica y política de los nuevos gobiernos lo que, a la larga, podía contribuir a provocar su caída.¹²

La estabilidad en Centroamérica se puso en riesgo nuevamente debido a los cambios políticos en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, primero y en Guatemala, después. Los nuevos presidentes¹³ eran vistos por Estados Unidos como personajes que no tenían idea alguna de lo que era una buena administración. Específicamente, dos

¹⁰ Buchenau, Jürgen, "México como potencia mediana: una perspectiva histórica", *Secuencia*, núm. 41, mayo-agosto, 1998, p. 84.

¹¹ *Ibid.*, p. 85.

¹² Findling, John E., *Close Neighbors, Distant Friends. United States-Central American Relation*, New York, Greenwood Press, 1987, pp. 72-73.

¹³ Carlos Meléndez, en El Salvador; Rafael López Gutiérrez, en Honduras; Diego Manuel Chamorro, en Nicaragua. Thomas M. Leonard, *Op. Cit.*, p. 5.

fueron los acontecimientos que vinieron a enturbiar la situación política en la región y que alertaron a Estados Unidos sobre lo peligrosa que podía resultar una situación de inestabilidad crónica que pusiera en riesgo los intereses norteamericanos en la zona del canal transoceánico.

Uno fue el caso del presidente de Costa Rica, Joaquín Tinoco, electo presidente en 1917 después de un golpe de Estado fraguado junto con su hermano Federico, quien estaba al mando de las fuerzas armadas ticas. Ambos habían buscado impedir la reelección del entonces presidente, Alfredo González, cuya gestión había conducido al país a severos problemas económicos que habían perjudicado incluso a la clase propietaria la cual, por lo mismo, vio con buenos ojos la revuelta organizada por los hermanos Tinoco. Después de nombrar un gabinete en el que estaban representadas las distintas facciones políticas, se hizo un llamado a la formación de una asamblea constituyente y, desde luego, se convocó a elecciones presidenciales.

Una vez que Tinoco asumió la presidencia en abril de 1917, se promulgó una nueva Constitución política. Sin embargo, el presidente Wilson se negó a otorgarle el reconocimiento al gobierno costarricense debido a sus orígenes revolucionarios. Por su parte, Tinoco protestó y denunció la actitud de Estados Unidos por considerar que constituía una clara intervención en los asuntos internos de su país.

A pesar de contar con el apoyo de Honduras, Guatemala y El Salvador, durante 1918 el gobierno de Tinoco se fue debilitando debido tanto a los problemas económicos como a la oposición interna. Ni las medidas inflacionarias ni sus desplantes autoritarios le dieron la fuerza necesaria para mantenerse en el poder. Finalmente, en mayo de 1919, se gestó en Nicaragua un movimiento revolucionario que proclamó a Julio Acosta como presidente provisional de Costa Rica. Los países vecinos –Guatemala, Honduras y Nicaragua– reconocieron la beligerancia de los rebeldes, al tiempo que los marines norteamericanos empezaron a hacer acto de presencia y amenazaban con una posible intervención.

Tinoco se dio cuenta de que su situación era insostenible y optó por dejar la presidencia y refugiarse en Europa. La antigua

Constitución fue restaurada y, en diciembre de 1919, tuvieron lugar nuevas elecciones con el aval norteamericano. El ganador indiscutible, Julio Acosta¹⁴, tomó posesión en mayo de 1920 y obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos en agosto. Con ello, fue claro que la falta de reconocimiento por parte del gobierno norteamericano había jugado como un factor determinante para la caída de Tinoco.¹⁵

El segundo caso tuvo lugar en Guatemala. Para 1919, la dictadura de Estrada Cabrera parecía acercarse a su fin. Ante la posibilidad de una posible reelección en 1923 y guiados falsamente por la idea de que Estados Unidos se opondría a ella, surgió un nuevo partido político formado por personajes proclives a la idea de revivir el proyecto de unión centroamericana y decididos a terminar con la dictadura cabrerista. Ya para principios de 1920, el partido unionista había atraído una buena cantidad de adeptos lo cual permitía avizorar la posibilidad de una guerra civil en Guatemala.

El presidente Estrada Cabrera parecía resignado a su suerte e incluso declaró que se sujetaría a lo que el Departamento de Estado dispusiera en torno al futuro político guatemalteco. Unos días después, el Congreso lo declaró demente y lo reemplazó con Carlos Herrera, miembro del partido unionista. A pesar del carácter irregular de la elección, ésta fue pacífica y sumamente popular, por lo que Estados Unidos no tuvo más remedio que reconocer al nuevo gobierno apenas dos meses más tarde.¹⁶

Sin embargo, Herrera fue depuesto en 1921 por el liberal José María Orellana,¹⁷ quien estableció un pacto secreto con el presidente hondureño, Rafael López Gutiérrez, con el fin de llevar a cabo una

¹⁴ Acosta volvió a la tradicional política aislacionista tica y se mantuvo un tanto al margen de los asuntos regionales en los años subsecuentes. *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ Findling, John E., *Op. Cit.*, p. 73.

¹⁶ *Ibid.*, p. 74.

¹⁷ No sería sino hasta principios de 1922 cuando Orellana obtendría el reconocimiento del gobierno de Estados Unidos y se declararía la reanudación de relaciones amistosas entre ambos países. Hughes a Southgate, Washington, 15 de abril de 1922, en *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. II, p. 460.

defensa común de los intereses del partido liberal en contra de los grupos conservadores. De este modo, los gobiernos de Guatemala y Honduras se declararon en franca enemistad con los de El Salvador y Nicaragua. A ello se debe agregar que, en 1922, los nicaragüenses y los hondureños se enfrascaron en una serie de disputas fronterizas, al tiempo que las fuerzas salvadoreñas combatían a las hondureñas en su frontera común.¹⁸

Negociando la paz

A pesar de haber alcanzado la paz en los primeros años del siglo, la inestabilidad política volvía a Centroamérica. Ello condujo a que Estados Unidos viera la necesidad de convocar en 1920 a una nueva Conferencia para la paz regional, con el objetivo de poner al día los tratados firmados en Washington en 1907. Asimismo, se pensaba que en esta reunión se podrían poner otra vez a consideración los proyectos unionistas en el istmo. Esta idea se veía favorecida por el arribo al poder en Guatemala del partido unionista que, en ese mismo año, había empezado a trabajar en pro de la federación centroamericana.

Los delegados de las cinco repúblicas se reunieron en San José, Costa Rica, del 4 de diciembre de 1920 al 19 de enero de 1921. Sin embargo, el fracaso de esta reunión fue evidente: Nicaragua se retiró de la Conferencia y Costa Rica se rehusó a ratificar el tratado de paz que había emanado de ella. Los otros tres países –Guatemala, El Salvador y Honduras– siguieron adelante y se reunieron en un consejo federal provisional en junio de 1921 el cual, sin la participación nicaragüense y tica, no tenía mayores perspectivas.

Frente a la amenaza de una guerra regional, el gobierno de Washington hizo un llamado a Honduras y El Salvador para que evitaran cualquier intervención en los asuntos de Guatemala. Aún más, Estados Unidos insistió en que los acuerdos de 1907 estaban

¹⁸ Leonard, Thomas M., *Op. Cit.*, p. 6.

todavía vigentes y, por lo mismo, debían ser respetados.¹⁹ El Departamento de Estado manifestó también el interés de asistir a una reunión de los países centroamericanos e incluso hubo el ofrecimiento de realizarla en Washington.²⁰ Ello se debió a que si bien la administración de Wilson había considerado que Estados Unidos podía tener una mayor influencia en Centroamérica por la vía de relacionarse con cada país de manera individual, la nueva administración de Warren G. Harding era mucho más proclive a la unión de las repúblicas del istmo.²¹

Era un hecho que la nueva administración republicana no tenía mayores intenciones de intervenir en Centroamérica, entre otras cosas, porque el secretario de Estado estaba convencido de que había que lograr la paz y la estabilidad para, de ese modo, evitar la intervención armada²². El gobierno de Washington pensaba que los problemas políticos se derivaban fundamentalmente de la inestabilidad financiera y la irresponsabilidad de los gobernantes. Por ello, los conflictos en Centroamérica a principios de los años veinte derivaron en un ofrecimiento de Estados Unidos para que los países involucrados realizaran una primera negociación a bordo del USS Tacoma, en 1922.²³

¹⁹ *Ibid.*, pp. 6-7.

²⁰ El Departamento de Estado consideraba que las dificultades entre los países centroamericanos podían haberse prevenido de acuerdo con los términos de los tratados de 1907. Sin embargo, como esto no sucedió, era evidente la necesidad de llevar adelante una serie de pláticas directas en un sitio neutral, con el fin de tranquilizar la situación política en Centroamérica. Hughes a Ramer, Washington, 31 de julio de 1922, en *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. I, p. 418.

²¹ Con todo, el nuevo secretario de Estado, Charles Evans Hughes, no estaba dispuesto a ofrecer abiertamente el apoyo de Washington a los proyectos unionistas. John E. Findling, *Op. Cit.*, pp. 74-75.

²² Millet, Richard L., *Op. Cit.*, p. VIII.

²³ Los ministros de Estados Unidos en Nicaragua y Honduras informaron al secretario de Estado que los presidentes de ambos países veían con buenos ojos la idea de la negociación a bordo del USS Tacoma en torno a los problemas fronterizos y los movimientos revolucionarios. Asimismo, consideraban urgente su realización y proponían se incluyera también al presidente de El Salvador, quien atravesaba en su país por problemas semejantes. Ramer a Hughes, Managua, 25 de julio de 1922 y Morales a Hughes, Tegucigalpa, 1 de agosto de 1922, *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. I, pp. 417-419.

Como resultado de las discusiones, los presidentes de Honduras, Rafael López Gutiérrez, de Nicaragua, Diego Manuel Chamorro, y de El Salvador, Jorge Meléndez, junto con sus ministros de relaciones exteriores, firmaron un acuerdo de paz que incluía un preámbulo y ocho artículos relativos al problema de los refugiados políticos que desde los estados vecinos organizaban incursiones armadas y las medidas encaminadas a evitar dichas acciones. Asimismo, se acordaba someter al arbitraje internacional cualquier disputa existente y realizar un esfuerzo para fomentar el libre intercambio de productos naturales.²⁴

De estas pláticas surgió también la propuesta de realizar una conferencia general centroamericana, en la que participaran los cinco presidentes, la cual tendría lugar en Washington entre diciembre de 1922 y febrero de 1923. Para ello, el gobierno de Estados Unidos fue el encargado de convocar a los jefes de Estado de las cinco repúblicas de Centroamérica para que enviaran delegados plenipotenciarios a esta conferencia de paz.²⁵ El punto central de la agenda consistía en encontrar los mecanismos para reforzar los tratados de 1907, pero sin crear ni una federación ni otra corte de justicia centroamericana.²⁶ En todo caso, el ideal acariciado por los tres presidentes de revivir la unión centroamericana, sería pospuesto para el futuro, y esta conferencia sería vista sólo como un paso más en el camino de la unidad.²⁷

²⁴ Los tres ministros norteamericanos, John E. Ramer, Franklin E. Morales y Montgomery Schuyler, firmaron como testigos. "Agreement between the Presidents of Honduras, Salvador and Nicaragua, Signed August 20, 1922, on Board the USS Tacoma", en *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. I, pp. 422-425.

²⁵ *Conference on Central American Affairs. Washington, December 4, 1922-February 7, 1923*, Washington, Government Printing Office, 1923, p. 5.

²⁶ Dos personajes fueron fundamentales en el desarrollo de esta Conferencia de paz: los delegados por parte de Estados Unidos, Charles Evans Hughes, secretario de Estado, y Sumner Welles, experto del Departamento de Estado para América Latina. John E. Findling, *Op. Cit.*, p. 75.

²⁷ "Agreement between the Presidents of Honduras, Salvador and Nicaragua, Signed August 20, 1922, on Board the USS Tacoma", en *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. I, pp. 423-424.

En la Conferencia de 1923²⁸ se negociaron varios tratados.²⁹ Los más importantes fueron un Tratado General de Paz y Amistad,³⁰ el cual incluía la creación de un nuevo tipo de corte que permitía que cada una de las partes en conflicto seleccionara a los posibles árbitros de una lista pre-establecida, así como una Convención que autorizaba la conformación de comisiones para investigar y esclarecer los hechos en el caso de disputas sobre violaciones a los tratados entre los países.

Un aspecto fundamental de la Conferencia de 1923 fue la decisión de Estados Unidos de promover que en Centroamérica se llegara a un acuerdo de limitación de armas y de profesionalización de las instituciones militares. La justificación consistía en que si se reducía el tamaño de los ejércitos y su capacidad de fuego, sería menos posible que las fuerzas armadas centroamericanas se inmiscuyeran en los asuntos internos de los países vecinos. Además, con estas medidas se reducirían los gastos y se sanearía el presupuesto de los distintos gobiernos en Centroamérica. Esta visión, cuyos ejes eran la limitación del armamento y la reorganización militar, desde luego bajo la supervisión de Estados Unidos, consideraba que ese era el camino seguro para lograr la paz y la estabilidad en el istmo.

La política norteamericana estaba diseñada para evitar cualquier movimiento revolucionario que pusiera en riesgo el establecimiento de gobiernos democráticos. Estados Unidos no estaba dispuesto a tolerar ningún disturbio en la región caribeña y, por lo mismo, se dio a la tarea de reforzar la calidad de las fuerzas armadas locales las cuales, aunque reducidas en número, debían ser capaces de controlar y derrotar a los movimientos revolucionarios emergentes.³¹

²⁸ La Conferencia de Paz fue presidida por el secretario de Estado, Charles Evans Hughes. Thomas M. Leonard, *Op. Cit.*, p. 10.

²⁹ La lista y el contenido de los 15 tratados, convenciones y protocolos emanados de la Conferencia de Paz de 1923 pueden consultarse en *Conference on...*, *Op. Cit.*, pp. 285-293.

³⁰ *General Treaty of Peace and Amity approved by the Conference of Central American Affairs held in Washington DC, 1922-1923*, Washington DC, The Panamerican Union, 1923, p. 2.

³¹ Millet, Richard L., *Op. Cit.*, pp. IX y X.

Un segundo elemento, también novedoso, fue el establecido en el artículo II del Tratado General de Paz y Amistad,³² en el sentido de que ningún gobernante del istmo debería otorgar el reconocimiento a cualquier otro gobierno que llegara al poder en alguna de las cinco repúblicas por la vía de un golpe de Estado o de una revolución en contra del régimen establecido. En suma, el gobierno de Washington logró imponer en el acuerdo de paz su propia política de no reconocimiento a los gobiernos que considerara ilegítimos.

El Departamento de Estado consideró que los resultados de la Conferencia de paz habían sido sustanciales, especialmente el Tratado General de Paz ya que, desde su punto de vista, éste constituía un avance importante con respecto a lo pactado en 1907. Por ello, Hughes conminó a los representantes de los gobiernos de Centroamérica a que promovieran la ratificación en sus respectivos países. Sin embargo, el secretario de Estado no se daba cuenta de que los objetivos propuestos no podrían ser alcanzados. Sus sueños de establecer gobiernos democráticos en la región que garantizaran la estabilidad económica y una paz duradera estaban muy lejos de hacerse realidad.

Es un hecho que, en la mentalidad de Hughes, prevalecía la idea de que el modelo norteamericano, como país industrializado, podía de manera simple ser transferido a Centroamérica y el Caribe sin mayor dificultad. El secretario de Estado estaba convencido de que los tratados emanados de la Conferencia de Washington serían un instrumento eficaz para reformar los ejércitos en Centroamérica, promover la estabilidad, garantizar la democracia y favorecer el desarrollo económico regional. Esta manera de pensar puso en evidencia la visión distorsionada de Hughes y su desconocimiento de los problemas profundos de cada uno de los países del istmo.

En síntesis, el Departamento de Estado creía que los conflictos del área eran fundamentalmente políticos: la ambición de los líderes y caudillos, la corrupción, la debilidad de las estructuras políticas y la caótica situación de las fuerzas armadas. Una vez más, la dificultad

³² *General Treaty...*, *Op. Cit.*, pp. 2-3.

radicaba en no querer ver que las causas de la inestabilidad, las crisis políticas y los constantes levantamientos se encontraban en las estructuras económicas y sociales prevalecientes en el istmo centroamericano.

Para mediados de 1925, la mayoría de los tratados habían sido ratificados.³³ Sin embargo, cada país se reservó el derecho de no ratificar uno o varios de los convenios emanados de la Conferencia de 1923. De los cinco tratados que Estados Unidos consideraba vitales para la paz y la estabilidad regional, sólo dos, el de paz y el de limitación de armamento, fueron ratificados por las cinco repúblicas del istmo. Pero, aún en lo que se refiere al Tratado de Paz, El Salvador se negó a avalar la cláusula de no reconocimiento a los gobiernos emanados de un golpe de Estado o de una revolución.³⁴

Las secuelas

Los objetivos de Estados Unidos no pudieron cumplirse. La política doméstica en Centroamérica volvió a su cauce tradicional y siguió girando en torno a las pugnas entre liberales y conservadores. Las intervenciones norteamericanas en Honduras y Nicaragua restablecieron el orden de manera temporal,³⁵ pero las rivalidades entre las élites centroamericanas continuaron siendo el pan nuestro de cada día, al tiempo que las alianzas entre los gobiernos en turno dependían de su filiación política y sus coincidencias ideológicas.

En cuanto a México, fue hasta el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) cuando se volvió a poner los ojos en Centroamérica con el mismo interés que antaño. Hubo un acercamiento con la Guatemala post-Estrada Cabrera y, además, se empezó a fomentar el acercamiento con los países del istmo por medio

³³ Sólo la asamblea de El Salvador se opuso a la convención que establecía el nuevo tribunal así como a la cláusula que formaba parte del tratado general y que reafirmaba el principio de no reconocimiento.

³⁴ Leonard, Thomas M., *Op. Cit.*, pp. 18-20.

³⁵ *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1923*, Washington, Government Printing Office, 1938, Vol. II, pp. 424-449 y 605-616.

de programas de radio e intercambios estudiantiles. Asimismo, en 1926 Calles apoyó a la facción liberal nicaragüense encabezada por Juan Bautista Sacasa que se encontraba en franca rebelión en contra del gobierno conservador del general Emiliano Chamorro, quien contaba con el apoyo abierto de Estados Unidos.³⁶ Sin embargo, el despliegue de marines norteamericanos obligó a Calles a hacerse a un lado.

Estados Unidos percibió la actitud de Calles como una amenaza a sus intereses en la región y le dio el calificativo de intervencionista. Incluso el secretario de Estado, Frank B. Kellog, que en un principio parecía tener cierta simpatía hacia México y se negaba a reconocer como legítimo jefe de Estado a Chamorro, trató de que Nicaragua adoptara una postura agresiva hacia el gobierno mexicano para forzarlo a aceptar las reclamaciones norteamericanas por los daños y perjuicios ocasionados por la revolución y por las medidas nacionalistas establecidas en la Constitución. A ello se sumaban los cambios en el contexto internacional debido a la posición económica y política que Estados Unidos había alcanzado después de la primera guerra mundial.



Recibido: 25 de noviembre de 2006
Aceptado: 4 de febrero de 2007

³⁶ Jürgen, Buchenau, *Op. Cit.*, p. 85.