

LA POLITICA DE INTERVENCION DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA AMERICA LATINA: SU LOGICA, DESARROLLO Y ABANDONO.—Resumen de la segunda conferencia sustentada por el Profesor Arthur Preston Witaker.

Paradójicamente el mismo Root ayudó mucho a establecer otra política que provocó gran resentimiento en la América Latina y por veinticinco años constituyó uno de los obstáculos más formidables a la amistad interamericana que Root había querido promover. Me refiero a la política norteamericana de intervención en la América Latina.

La política de intervención de que hablo es la anunciada en el llamado "corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe", es decir, los párrafos del mensaje de 1904 al Congreso en que el Presidente Theodore Roosevelt reclamó para su gobierno el derecho de intervenir en ciertas circunstancias en los otros países de América. Se refirió el primer Roosevelt directamente al caso de la República Dominicana, pero su nueva doctrina se expresó en términos generales que parecían aplicables a otros casos y en efecto se aplicó en otros países más tarde. Además, Roosevelt pensó deducir su nueva Doctrina de la Doctrina Monroe, y por eso se ha llamado "corolario" a ésta. Los sucesores del primer Roosevelt, mantuvieron su corolario hasta fines de la tercera década del siglo. Entonces empezó el proceso de su abandono, que se acabó en la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 en el primer año de la administración del segundo Roosevelt.

La lógica del "corolario Roosevelt" no puede apreciarse sin un conocimiento de las circunstancias que dieron origen a ello. La más importante de estas fué sin duda el gran aumento de las inversiones de capitales europeos en la América Latina que se notó desde el último cuarto del siglo XIX y el temor de que esto se convirtiese, de un modo u otro, en pretexto para agresiones territoriales y políticas de las grandes potencias europeas en América. Ya se había presentado este peligro en la agresión francesa en México, entre 1861 y 1867, que, como se recordará, tuvo su pretexto precisamente en reclamaciones financieras contra el gobierno mexicano de Benito Juárez. El fracaso completo de aquel atentado pareció desvanecer el peligro por muchos años; pero no se olvidó el episodio, y

en los primeros años del presente siglo los avances rapidísimos del imperialismo europeo en otras partes del mundo dispusieron a los observadores americanos a temer que se extenderían a este hemisferio, aprovechándose de la experiencia francesa para hacer la misma especie de tentativa con más destreza y mayor éxito.

Al principio del siglo, no fueron estos temores más que latentes. Así, cuando empezó en 1902 la intervención de Alemania, Inglaterra e Italia en Venezuela, para cobrar deudas muy atrasadas que les debía a ellos el gobierno de Venezuela, no interpuso ningún reparo el gobierno de los Estados Unidos, encabezados entonces por el Presidente Theodore Roosevelt. Al contrario, preguntado antes por esas potencias si se opondría la intervención, contestó el presidente que no, provisto que ésta se condujese en la forma prevenida por el Derecho Internacional, se contrajese a su propósito declarado de cobrar deudas justas, y no se extendiese a inferencia en los asuntos domésticos de Venezuela, menoscabo de su soberanía, u ocupación permanente de alguna parte de su territorio.

Pero, una vez empezada la intervención en Venezuela, pronto se cambió su aspecto desde el punto de vista norteamericano. Se desarrolló con una violencia no esperada, provocando una fuerte reacción humanitaria en el pueblo norteamericano.

En todo caso, en la segunda fase del episodio, los Estados Unidos ejercieron una fuerte presión para que se abandonara el empleo de la fuerza armada y se buscara un arreglo pacífico por medio del arbitraje. Este se consiguió en 1903, después de una demora no muy larga, por cierto, pero que se atribuyó a la resistencia alemana. El episodio dejó una mala impresión de las miras ambiciosas alemanas en América.

El año siguiente (1904) se presentó un caso análogo, el de la República Dominicana. Otra vez, como ya en Venezuela, se trataba de finanzas nacionales desarregladas, deudas muy atrasadas, y acreedores europeos. Además se trató de una isla situada en una zona de gran importancia estratégica en que tuvieron los Estados Unidos intereses de un creciente valor—la isla de Puerto Rico, la Base Naval de la Bahía de Guantánamo (Cuba) y la zona del Canal de Panamá, todas adquiridas dentro de los seis últimos años. Ciertamente, la importancia estratégica de la República Dominicana no se desconoció en Estados Unidos. Esta había tenido siempre un lugar de preferencia en las frecuentes discusiones del siglo pasado sobre su posible anexión, y en la ocasión principal (cuando, hacia 1870, el Presidente Grant habría llevado la anexión a cabo, si el Senado no hubiera rehusado dar su consentimiento constitucional a ella) uno de los argumentos que emplearon los anexionistas fué el alto valor, como base naval, de la bahía dominicana de Samaná.

En estas circunstancias se decidió Roosevelt no solamente a contrarrestar la intervención que pareció inminente en la República Dominicana sino también a tomar medidas que pondría fin de una vez a toda la serie de intervenciones europeas que iban multiplicándose cada vez más.

Con este propósito proclamó Roosevelt su famoso "Corolario a la Doctrina Monroe", publicándolo, de la misma manera que ésta, en un mensaje presidencial al Congreso de los Estados Unidos.

Concretamente, el Corolario Roosevelt declaró que la mala conducta flagrante y seguida por mucho tiempo de cualquier nación dió a las naciones vecinas el derecho de intervenir en ella para res-taurar el buen orden (derecho que llamó de "policía internacional"), y que en el Hemisferio Occidental, en conformidad con la Doctrina Monroe, este derecho perteneció a los Estados Unidos, para el cual fué más bien un deber que un derecho. Luego procedió Roosevelt a aplicar su Corolario a la República Dominicana, y lo hizo a pesar de la oposición de una gran parte del Senado y del pueblo norteamericano, que no quisieron que su gobierno se mezclara en lo que se obstinaron en llamar, a despecho de la nueva teoría de su Presidente, aventuras imperialistas. Sin embargo, gradualmente la teoría iba ganando terreno en la opinión norteamericana hasta que se practicó por el presidente idealista y democrático Woodrow Wilson con muy pocas protestas de parte de sus paisanos.

Desde el primer momento tuvo el Corolario el apoyo de Elihu Root.

Combinando las explicaciones dadas por él, al tiempo y años más tarde, parece que sus motivos fueron los siguientes: En primer lugar, creyó firmemente en la realidad del peligro de la agresión europea disfrazada, al principio, de intervención limitada aduanera. Temió sobre todo a Alemania; como lo expresó más tarde a su biógrafo, "no se puede entender el Corolario Roosevelt sin saber lo que se pensó entonces del carácter del emperador alemán Guillermo II". En segundo lugar, no hubo alternativa práctica en ello. La única alternativa que se hubiera podido adoptar era la acción panamericana, y entonces tal acción no fué práctica. Las conferencias panamericanas quedaron dentro de los límites estrechos que excluyeron de su jurisdicción toda cuestión política. Aún si no hubiera sido así, no cabe duda que habría sido imposible entonces que las naciones panamericanas se pusieran de acuerdo en el asunto de que trató el Corolario. De un lado Estados Unidos admitió llanamente el derecho de la intervención y no hizo más que imponer reglas a su aplicación. Del otro lado, las naciones latinoamericanas generalmente se opusieron a ello.

Esta diferencia de criterios se explica en parte por la diferen-

cia de los papeles que tenían las dos Américas en las finanzas internacionales, pues Estados Unidos ya empezaba a tener en sus relaciones con Hispanoamérica el papel de acreedor, y esta siguió desempeñando el papel de deudor en sus relaciones con todo el mundo.

No encontrando otra alternativa para hacer frente al peligro que creyó le amenazaba, el gobierno norteamericano adoptó el Corolario Roosevelt. En principio, como ya se ha dicho, hubo una fuerte oposición a ello entre el pueblo del país, y nunca desapareció esta oposición por completo. Sin embargo, durante los quince años siguientes a la declaración inicial de 1904, todo pareció conspirar a fortalecerla en la política del país. El peligro europeo creció hasta el armisticio de 1918, los disturbios en los países débiles de la región del Caribe continuaron, y las inversiones de capitales norteamericanos en esta misma región aumentaron grandemente. Consiguientemente, la oposición doméstica pronto se debilitó mucho; la oposición extranjera nunca fué efectiva por esos años, y el gobierno aplicó el corolario en varios casos por mucho tiempo sin dificultad alguna de consideración.

Los casos clásicos de intervención bajo el Corolario Roosevelt son los de la República Dominicana, Haití y Nicaragua. (Repito que omito a los casos de Cuba y Panamá, por ser especiales y debidos no a la doctrina ecuménica del corolario, sino a trabajos bilaterales que dieron específicamente a los Estados Unidos el derecho de intervenir en esos nuevos estados creados bajo sus auspicios). En todos los casos que he llamado clásicos, la intervención duró algunos años (o seguidos o en varias ocasiones, y todos dieron lugar también a mala conducta más o menos seria de parte de las autoridades o las fuerzas armadas de la intervención). Sin embargo, es de notar que todas estas intervenciones se provocaron por disturbios de una especie u otra para las cuales no hubo o, a lo menos, no se aplicó por las autoridades competentes domésticas) otro remedio; que todas encontraron apoyo considerable en los países en que se efectuaron; y que todas confirieron beneficios importantes a estos, como en el orden público, la educación y obras públicas.

A pesar de todo lo que pueda decir en defensa o paliación de la política de intervención establecida por el primer Roosevelt y desarrollada por sus sucesores (sobre todo por el idealista Woodrow Wilson entre 1913 y 1921), no se puede negar que tuvo consecuencias bastante malas. En la opinión de sus críticos, la política se empleó cada vez más para proteger y fomentar los intereses particulares de capitalistas norteamericanos en la América Latina. Sus inversiones de capitales en ella se aumentaron de una manera verdaderamente abrumadora en los diez años siguientes a la primera guerra mundial. Al mismo tiempo, el estado debilitado de las gran-

des potencias de Europa desvaneció casi por completo al peligro europeo que había sido la mejor justificación del Corolario Roosevelt. Y no obstante esto, seguían las intervenciones. Así opinaron muchos que el corolario, que se proclamó ostensiblemente en defensa del orden internacional y de la independencia de las Américas contra el imperialismo europeo, se había convertido en instrumento de la diplomacia del dolar y de imperialismo yanqui.

Tales opiniones hicieron revivir, hacia 1920-1925, la oposición al corolario que había quedado sumergida durante la década anterior. Por supuesto, hubo otros factores que más o menos tarde contribuyeron a su recrudescencia. Entre estos hay tres que merece mención especial. En primer lugar, después de 1919, hubo una fuerte reacción en los Estados Unidos contra la política exterior del Presidente Wilson. Esta reacción tuvo su origen en querellas políticas domésticas en el desengaño que pronto sucedió a la terminación desafortunada de la cruzada para la democracia mundial proclamada por Wilson en 1917, y en otras causas. Se dirigió la reacción contra muchos aspectos de la política de Wilson, inclusive su conducta con respecto a Latinoamérica. Los dos puntos que se criticaron más vivamente fueron su nueva política de reconocimiento (transformando la antigua política de reconocimiento de *facto* seguida durante más de un siglo por sus predecesores y reemplazándola con una política de reconocimiento de *jure* que equivalía a enjuiciar sobre cuestiones domésticas de los países hispanoamericanos) y sus intervenciones directas en algunos de éstos. Claro está que en el último caso Wilson (miembro del partido Demócrata) no hizo más que seguir el camino marcado por un Presidente Republicano (Theodore Roosevelt) en su Corolario a la Doctrina Monroe. Sin embargo había Wilson intensificado su aplicación de tal manera que, combinada con su nueva política de intervención indirecta por medio del reconocimiento de *jure* se llevó la ingerencia de los Estados Unidos en los asuntos domésticos de Hispanoamérica a un grado jamás alcanzado antes y se identificó tal ingerencia con el sistema de Wilson, contra el cual reaccionaba la mayoría del pueblo norteamericano. La misma repugnancia a mezclarse en los asuntos de otros pueblos que provocó el rechazo del Tratado de Versalles y la Liga de Naciones, concluyó también (aunque lentamente y con mucho menos ruido) en la modificación profunda de la política latinoamericana desarrollada durante la administración de Wilson.

Los otros dos factores arriba mencionados pueden explicarse más brevemente porque son ya conocidos aquí. Primero, en la década empezando en 1920, se produjo una fuerte ola de nacionalismo económico en Hispanoamérica que se expresó en parte en la imposición de restricciones sobre las empresas extranjeras. Esto interesó

mucho a los Estados Unidos, puesto que ahora ocupaba el segundo lugar (muy poco detrás de Inglaterra, que ocupó el primer lugar) en inversiones de capitales en Hispanoamérica. Finalmente, la fundación de la Liga de Naciones, que se apoyó con entusiasmo en muchos de los países hispanoamericanos, confrontó al Panamericanismo con una competencia que nunca antes había visto. Estos dos factores advirtieron a los Estados Unidos que ya era tiempo que modificaran su conducta para hacerla más agradable a la América Latina; y se supo muy bien que la política norteamericana que más desagró a los latinoamericanos fué el Corolario Roosevelt con su aparente nacimiento de una tutela norteamericana sobre ellos e intervenciones directas en sus asuntos interiores.

En estas circunstancias se abandonó el Corolario Roosevelt y la política de intervención consignada en él y practicada igualmente por administraciones Republicanas y demócratas durante casi un cuarto de siglo. El proceso del abandono fué lento y se marcó por tres etapas principales. Primero, un Memorándum sobre la Doctrina Monroe, escrito por O. Renben Clark, e impreso por el gobierno y circulado por el Departamento de Estado negó que la declaración de Roosevelt de 1904 fué verdaderamente un corolario o inferencia lógica de la Doctrina Monroe. Esta, dijo el Memorándum, no reclamó (como lo hizo la declaración de Roosevelt) tutela alguna sobre las otras naciones americanas, sino al contrario tuvo como su fin principal la protección de la independencia de todos los estados americanos bajo el pie de igualdad. Aunque no se le dió la misma forma oficial que había tomado la declaración de 1904, el Memorándum Clark constituyó un abandono a lo menos semi-oficial del Corolario Roosevelt.

Empezó aquí la segunda etapa, en que se retiraron poco a poco las fuerzas intervencionistas que se hallaron en Latinoamérica y se negó resueltamente el gobierno a hacer nuevas intervenciones aún en circunstancias análogas a las que las habían producido en lo pasado. Es interesante notar que este abandono del Corolario Roosevelt, que había sido apoyado sin vacilaciones por Elihu Root, se debió en gran parte a la influencia del discípulo y protegido de Root, Henry L. Stimson, quien por los años en que nos referimos ocupó el puesto de Secretario de Estado.

La tercera y última etapa del proceso se consumó en la conferencia panamericana de 1933 en Montevideo, cuando Cordell Hull, Secretario de Estado en la nueva administración del Presidente Franklin Roosevelt hizo la renuncia, en nombre de su gobierno, del derecho de intervención. Acerca de este episodio tan conocido de todos tengo únicamente dos observaciones que hacer. Primero, la sensación que causó la renuncia hecha por el Secretario Hull indica

cierta falta de comprensión de la política norteamericana de parte de los contemporáneos (y cabe añadir que se puede tachar de esta falta a observadores tanto americanos como extranjeros).

La segunda observación es que la intervención a que renunció Hull en Montevideo fué la intervención directa en los asuntos domésticos, es decir, la que se practicó bajo el Corolario Roosevelt. No renunció Hull a todo acto que se podía calificar de intervención. Al contrario, en la misma conferencia de Montevideo añadió Hull a su renuncia ciertas declaraciones en las que dijo claramente que su gobierno conservaba el derecho de proteger a sus ciudadanos en países extranjeros en conformidad con los tratados vigentes y los principios del derecho internacional.

Aunque no tienen relación directa con nuestro tema, por su interés colateral debemos notar que por estos mismos años se tomaron otras providencias que ayudaron a terminar la ingerencia de los Estados Unidos en la América Latina, por ejemplo, la vuelta a la política tradicional de reconocimiento *de facto* (hecha por Stimson), y (en la administración de Roosevelt) la abrogación de la Enmienda Platt y la negociación de un nuevo tratado con Panamá que puso término al derecho de intervención en ese país.

En resumen, un juicio sereno encuentra en el Corolario Roosevelt una providencia que, a pesar algunas consecuencias a que dió lugar, correspondió a una necesidad que hombres de buen sentido y buena voluntad, como Elihu Root, juzgaron imperiosa. Años más tarde el Memorándum Clark y la renuncia de Hull en Montevideo parecieron, a primera vista, demostrar que Root y los que opinaron con él se habían equivocado. Pero tal conclusión descuida el hecho de que el Corolario se ideó para hacer frente a un peligro real y que para esto no hubo otra alternativa práctica.

Cuando se condenó al corolario hacia 1930, había cambiado completamente de situación de la que provino él. La Europa, debilitada por la primera guerra mundial, ya no amenazó más a la América, y todo el mundo pareció estar al principio de un período largo de paz y de cooperación internacional como consecuencia de una serie de pactos, como el de la Liga de Naciones, los establecidos por la conferencia de Washington de 1912 (sobre armamentos navales y la situación en el Pacífico), el pacto Kellogg-Briand. En tal situación de seguridad y orden internacional, los Estados Unidos pudieron muy bien desprenderse de una política que había adoptado de mala gana y para defender sus intereses y su hemisferio contra una especie de piratería internacional ligeramente disfrazada. Además, si contra toda esperanza la paz se alteraría, los Estados Unidos podría fiar en su marina de guerra, que mucho más fuerte que la de cualquier agresor posible contra América. Su único competidor en

poderío naval, Inglaterra, fué más bien un aliado potencial que un enemigo en tal contingencia.

Finalmente, cuando el Secretario Hull abandonó la intervención en Montevideo, el Panamericanismo fué una cosa muy distinta de lo que había sido al tiempo de la declaración de Theodore Roosevelt. Su esfera de acción se había extendido mucho, hasta que incluyó cuestiones políticas y la atmósfera de relaciones interamericanas se habían mejorado mucho, facilitando grandemente la cooperación entre las Américas. De veras, el principal obstáculo a tal cooperación fué el corolario Roosevelt, y por su abandono, ayudaron los Estados Unidos a crear ese espíritu de cooperación eficaz, por falta de la cual se había proclamado la doctrina de la intervención unilateral.

Vista así, la historia de la intervención bajo el Corolario Roosevelt se pone en alto relieve el valor de la cooperación interamericana para todas las naciones del continente, grandes y pequeñas, fuertes y débiles. La falta de ella condujo a los Estados Unidos a adoptar y mantener en efecto, por un cuarto de siglo, una política que fué un agravio y una amenaza constante, y que al fin y al cabo resultó desventajosa a los Estados Unidos por lo que renunció a ella.



Biblioteca de Letras
«Jorge Puccinelli Converso»