

## Al lado o enfrente del Imperio La diplomacia de Nicaragua, México y El Salvador ante el Tratado Bryan-Chamorro

Xiomara Avendaño Rojas\*

### Resumen

La caída del gobernante nicaragüense José Santos Zelaya, en 1909, puso fin a un liderazgo que pretendió impulsar la unidad centroamericana y la ampliación de las relaciones externas. En este contexto, Estados Unidos utilizó a Nicaragua para cerrar la posibilidad de construir otra vía interoceánica fuera de su control; para ello usó los mecanismos previamente impuestos en Cuba y Panamá. Así, la inestabilidad política y el apoyo abierto de los líderes conservadores nicaragüenses permitieron la firma del Tratado Bryan-Chamorro, que violentó la soberanía de los Estados centroamericanos y el marco jurídico internacional establecido.

### Palabras clave:

Corte Centroamericana de Justicia, El Salvador, Estados Unidos, México, Nicaragua, política internacional, seguridad nacional, soberanía, tratados internacionales.

\* Doctora en Historia y docente de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

El interés comercial de Estados Unidos en América Latina lo llevó a impulsar dos grandes propósitos. El primero, obtener el control de una vía interoceánica. Para ello, desplazó a los ingleses con la firma de dos tratados: el Clayton-Bulwer, en 1850, y el Hay-Pauncefote, en 1901. Al mismo tiempo emprendió una agresiva diplomacia con diversos países latinoamericanos, utilizó la firma de convenios y recurrió al uso de la fuerza armada<sup>1</sup>. Un segundo frente diplomático fue la creación del panamericanismo en la década de 1880; la propuesta consistía en un intercambio comercial continental<sup>2</sup>.

A principios del siglo XX hubo un cambio drástico en la formulación de la política exterior estadounidense: el istmo centroamericano y el Caribe en particular son considerados un área estratégica en función de la seguridad nacional. Para el historiador Samuel F. Bemis, esta política en América Latina tenía un fin benéfico:

Cualquier hegemonía de los Estados Unidos en aquella parte del mundo perdura sólo como medida de defensa estratégica y no de dominio sobre pueblos extranjeros que no lo quieran. Los Estados Unidos respetaron la independencia de las naciones donde intervinieron, y no explotaron sus tierras, sus propiedades ni su libertad, ni han tratado de obtener allí para su comercio ninguna concesión especial no otorgada a otras naciones. Tampoco han estado dispuestos a intervenir, a la manera europea, con el objeto de cobrar deudas contraídas con ciudadanos norteamericanos por gobiernos y empresas del Nuevo Mundo [...] En otros términos, a pesar de algunos actos y declaraciones lamentables, los Estados Unidos no han

seguido para con sus vecinos del Nuevo Mundo, al norte o al sur de sus propios dominios, la política de la fuerza de las naciones imperialistas no americanas, las cuales han violado la integridad territorial y exterminado permanentemente la libertad de tantas naciones y pueblos en Europa, Asia y África.<sup>3</sup>

¿Cuál es entonces la diferencia entre el imperialismo europeo y el norteamericano?; ese es el fondo de la reflexión de Bemis. Los europeos utilizan una intervención directa bajo el mecanismo de convertir a los territorios ocupados al estatus de colonia; en cambio, los norteamericanos deben utilizar los mecanismos de la intervención o dominio indirecto.

Otra opinión es la expresada por Jean Baptista Duroselle, historiador francés, quien expresa que el imperialismo norteamericano se sustenta en bases estratégicas y económicas. Las primeras tienen como su doctrinario a Alfred Mahan, quien afirma que los Estados Unidos deben poseer un poderío marítimo, es decir, una relación estrecha entre fuerza militar, comercio y bases<sup>4</sup>.

La primera expresión de esta concepción se dio en 1898, durante la presidencia de Theodore Roosevelt, cuando los norteamericanos apoyaron a los independentistas cubanos en su lucha contra la metrópoli. En el Tratado de París, España reconoce la independencia de Cuba y cede sus colonias a Norteamérica: las islas de Puerto Rico, Guam y Filipinas. Pero el nacimiento de la geopolítica, bajo los planteamientos de Mahan, convierte al Caribe en un área de seguridad nacional para la defensa militar y política del naciente imperio norteamericano.

1. Iniciaron, en 1846, con el Tratado Mallarino-Bidlack, firmado con Colombia; continuaron en 1853, con el de La Mesilla, con México; en 1903, con el Hay-Bunnau Varilla, con Panamá; y finalizaron en 1914, con el Bryan-Chamorro, con Nicaragua.
2. Este intento daba continuidad a la diplomacia con América Latina iniciada en la década de 1820. Los Estados Unidos firmaron diversos tratados de amistad, comercio y navegación. Con la Federación Centroamericana fue firmado en 1825, y las repúblicas del istmo, de manera bilateral, lo firmaron entre 1848 y 1849.
3. Bemis, S. F., *La Política Internacional de los Estados Unidos. Interpretaciones*, Lancaster: Lancaster Press, 1939, p. 91. En esta misma línea de exposición se presenta el libro de Munro, D. G., *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton: Princeton University Press, 1964.
4. Mahan, A. T., *The influence of sea power upon history (1660-1783)*, Boston: Little, Brown and Company, 1890. El autor es el generador de la teoría del poder marítimo, y considera que la defensa de los Estados Unidos dependía de su capacidad militar para controlar los mares.

americano. El primer paso fue la enmienda Platt, un acuerdo entre Cuba y Estados Unidos por medio del cual la isla pasó al estatus de un protectorado<sup>5</sup>. Esta nueva forma de injerencia obtuvo el nombre de “corolario Roosevelt”.

La nueva política se sustentó en la declaración de la Doctrina Monroe de 1823; el pretexto era impedir la influencia europea en el Caribe. Los procedimientos legales, acuerdos políticos y comerciales, se extendieron a otros Estados, pero aquellos iban acompañados de las tropas. Los Estados Unidos, en búsqueda de la hegemonía, extendían su esfera de influencia, y bajo este sustento se arrogaban el derecho de intervención<sup>6</sup>.

Las bases económicas fueron expandidas por la administración del presidente Taft; a esta política se le conoció como la “diplomacia del dólar”. A ésta Duroselle la entiende como “una acción del gobierno norteamericano ante países extranjeros para abrir esos países a los capitales norteamericanos o para facilitar la ampliación del monto de capital norteamericano ya invertido”<sup>7</sup>. Así, la inversión de capital es el objetivo que persiguen los Estados Unidos, utilizando para ello acuerdos financieros y comerciales.

El demócrata Woodrow Wilson (1913-1917) prometió durante su campaña el fin de las intervenciones militares y de la diplomacia

del dólar en América Latina; se iniciaría entonces la diplomacia de “la nueva libertad”. Según Arthur Link,

aún más que durante las administraciones de Roosevelt y Taft, la necesidad predominante de la política exterior norteamericana en 1913, y posteriormente, consistía en mantener la supremacía absoluta en las regiones del Caribe y Centroamérica, con el objeto de defender la línea vital panameña.<sup>8</sup>

Bajo estas circunstancias, el proyecto del panamericanismo de unidad y solidaridad entre las naciones del continente americano tenía una clara contradicción<sup>9</sup>; además, no era aplicable al área del Caribe.

Sin embargo, Link señala que no fue el principio de la seguridad nacional el que dominó en la administración Wilson, sino su visión de la práctica política. Bajo el lema de expandir la democracia norteamericana, implementó una línea de préstamos y de ayuda que “condujo primero a la intervención en los asuntos internos, después a la ocupación o al control por otros medios y, finalmente, en el caso de México, que tuvo suficiente fuerza para resistir, a la guerra”<sup>10</sup>. Aparentemente, no fue la amenaza real de un peligro externo lo que incidió en la continuación de las intervenciones, sino la inexperiencia en política exterior y el desconocimiento de la historia de América Latina.

5. Perkins, D., *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires: Eudeba, 1964, pp. 192-195 y 224. Durante las primeras décadas del siglo XX, el poder Ejecutivo norteamericano reinterpreta la Doctrina Monroe, actúa como un policía internacional y prohíbe empréstitos europeos en el Caribe; además, prohíbe a gobiernos extranjeros o empresas extranjeras la adquisición de puertos o lugares que pudiese amenazar la seguridad de Estados Unidos.
6. Guerra y Sánchez, R., *La expansión territorial de los Estados Unidos a expensas de España y los países hispanoamericanos*, Madrid: Editorial Cultural, 1935; y Plano, J. y Olton, R., *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México D. F.: Limusa, 1985, pp. 30 y 307.
7. Duroselle, J. B., *Política exterior de los Estados Unidos: de Wilson a Roosevelt (1913-1945)*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 25. En la misma tónica se presenta el trabajo de Fabela, I., *Los Estados Unidos contra la libertad. Estudios de historia diplomática americana*, Barcelona: Talleres Gráficos, 1920.
8. Link, A. S., *La política de los Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1956, p. 17. Esta misma posición la habían expuesto Nearing, S. y Freeman, J., *Dollar diplomacy. A study in American Imperialism*, Nueva York: B. W. Huebsch-Viking Press, 1925.
9. En 1889, los Estados Unidos iniciaron el proyecto del panamericanismo llamando a una primera conferencia, que se efectuó en Washington. Ante la constante injerencia, desde la Segunda Conferencia Panamericana, realizada en México en 1902, hasta la sexta, efectuada en La Habana en 1928, los Estados Unidos no lograron un sustancial avance de su proyecto comercial continental.
10. Link, A. S., *La política de los Estados Unidos en América Latina*, *óp. cit.*, p. 20.

México manifestó ante la nueva potencia una actitud de colaboración mientras estuvo en el poder Porfirio Díaz. En la primera década del siglo XX, ante los conflictos centroamericanos, ambos países propiciaron varias iniciativas de diálogo y pacificación; posteriormente, durante los primeros años de la Revolución mexicana, llegaron a la confrontación.

El gobierno norteamericano intervino en Nicaragua. De esta manera, los conservadores encontraron un aliado para ascender al poder; el costo de esta ayuda se expresó en la firma de acuerdos financieros y del Tratado Bryan-Chamorro. En este contexto, los gobernantes mexicanos y salvadoreños establecieron una alianza llevados por un interés común: poner a salvo su soberanía ante el Tratado. En este trabajo se presentan diversos mecanismos diplomáticos utilizados por los gobiernos de Nicaragua, México y El Salvador, en dos situaciones, para colaborar con los Estados Unidos o para enfrentarlo.

### 1. Estados Unidos y Nicaragua: un buen negocio a costa de la soberanía

En la primera década del siglo XX, el gobierno liberal nicaragüense intentó negociar la construcción de un canal con Alemania y Japón. Pero la inestabilidad política interna y el apoyo de Estados Unidos propiciaron la caída del régimen de José Santos Zelaya en 1909. Dos años más tarde llegaron las tropas norteamericanas para garantizar la paz.

En 1911, el gobierno norteamericano y el nuevo gobierno conservador firmaron varios acuerdos. Los llamados Pactos Dawson fueron el resultado de la negociación entre el secretario de Estado, Philander Knox, y el enviado nicaragüense Salvador Castrillo. Este convenio

trataba de un empréstito por 15 millones de dólares facilitado por banqueros norteamericanos

previo aliento y respaldo *moral* del Departamento de Estado, convertido en Celestina financiera de la *Diplomacia del Dólar*. El préstamo tendría como contraparte la garantía de las aduanas de Nicaragua, las que iban a quedar bajo el control de funcionarios designados por Washington. Estos, además de separar los montos correspondientes a las amortizaciones e intereses, también decidirían sobre el destino de las sumas asignadas al funcionamiento de la administración.<sup>11</sup>

Posteriormente, al nuevo secretario de Estado, William J. Bryan, le correspondería negociar un segundo tratado canalero con Nicaragua en 1914, ya que el primer documento, el Tratado Weitzel-Chamorro, no fue ratificado por el Senado norteamericano<sup>12</sup>. El Tratado Bryan-Chamorro, en su primer artículo, concede a perpetuidad derechos exclusivos sobre el río San Juan y el Gran Lago de Nicaragua para la construcción de un canal interoceánico. El artículo segundo otorga derechos territoriales en las que se lesiona el territorio centroamericano:

Para facilitar la protección del Canal de Panamá y los derechos propietarios concedidos al Gobierno de los Estados Unidos en condiciones de tomar cualquier medida necesaria para los fines considerados aquí, el Gobierno de Nicaragua por la presente arrienda por un término de noventa y nueve años (99) al Gobierno de los Estados Unidos, las islas en el mar Caribe conocidas con el nombre de Great Corn Island y Little Corn Island; y el Gobierno de Nicaragua concede además al Gobierno de los Estados Unidos por igual término de noventa y nueve años el derecho de establecer, operar y mantener una base naval en cualquier lugar del territorio de Nicaragua bañado por el Golfo de Fonseca que el Gobierno de los Estados Unidos elija. El Gobierno de los Estados Unidos tendrá la opción de renovar por otro término de noventa y nueve (99) años los anteriores arriendos y concesiones al expirar sus respectivos términos. Expresamente

11. Selser, G., *La restauración conservadora y la gesta de Benjamín Zeledón: Nicaragua-USA, 1909-1916*, Managua: Aldilá Editor, 2001, p. 189. Desde 1911 hasta 1928, el Departamento de Estado nombró a los recaudadores de aduanas.

12. El Tratado Weitzel-Chamorro, del 13 de febrero de 1913, fue firmado entre el Secretario de Estado de los Estados Unidos y Emiliano Chamorro, ministro plenipotenciario de Nicaragua. Uno de los argumentos utili-



queda convenido que el territorio arrendado y la base naval que se mantenga por la mencionada concesión, estarán sujetos exclusivamente a las leyes y soberanía de los Estados Unidos durante el período del arriendo y de la concesión, y el de su renovación o renovaciones.<sup>13</sup>

En el artículo tercero, los Estados Unidos se comprometían a entregar a Nicaragua la suma de tres millones de dólares para que fuesen aplicados en el pago de la deuda externa. En realidad, no existía interés de construir un canal; los norteamericanos nada más se aseguraban de que ninguna otra potencia tuviese la opción de construirlo.

Algunos líderes conservadores recibieron su recompensa: Juan José Estrada, Adolfo Díaz, Emiliano Chamorro, Carlos Cuadra y sus allegados, además de recibir sus respectivas cuotas de poder, aprovecharon prebendas y regalías<sup>14</sup>. Bajo los mecanismos del corolario Roosevelt y la diplomacia del dólar, Nicaragua pasaba a ser un protectorado de los Estados Unidos.

## 2. México y Estados Unidos: de la colaboración diplomática a la confrontación

A finales del siglo XIX, los gobernantes de Nicaragua, José Santos Zelaya (1894-1909), y de Guatemala, Manuel Estrada Cabrera (1900-1920), se aliaron para tratar de derrocar a Tomás Regalado, presidente de El Salvador, quien se oponía al proyecto de unidad centroamericana. Rafael Zaldívar, representante salvadoreño en México, solicitó ayuda a Porfirio Díaz para mediar en el conflicto. Sin embargo, el mandatario mexicano no logró impulsar ninguna propuesta.

Posteriormente, en 1902, durante la II Conferencia Panamericana en la Ciudad de México, se discutió el tema del arbitraje obligatorio para dirimir el conflicto. Federico Gamboa,

representante mexicano en Centroamérica, propuso una reunión de presidentes para discutir sobre la realización de una conferencia de paz. Al mismo tiempo, Zelaya propuso otra conferencia en el puerto de Corinto en 1902, cuyos asistentes acordaron dos puntos importantes para las relaciones interregionales durante los próximos veinte años. Por un lado, el arbitraje obligatorio lo ejercería un tribunal centroamericano constituido por un árbitro y un representante de cada Estado por el término de un año; este mecanismo serviría para atender asuntos políticos. Por otro, la instancia de arbitraje extranjera estaría formada por personalidades de fuera del istmo y trataría asuntos fronterizos.

El Tribunal de Arbitraje Centroamericano inició en octubre de 1902 en San José, Costa Rica. Al año siguiente, el presidente de El Salvador, Pedro José Escalón (1903-1907), propuso un acuerdo semejante al de Nicaragua. Esta situación reflejó una disputa por la hegemonía en el istmo que se haría presente en los siguientes espacios de negociación. La caída del Zelaya, en 1909, dejó el camino libre a los salvadoreños.

En 1906, emigrados guatemaltecos desde México intentaron derrocar a Estrada Cabrera en Guatemala; el gobierno mexicano declaró su neutralidad. La invasión de emigrados fue derrotada. Entonces, los gobiernos de Nicaragua y El Salvador, con apoyo de los hondureños, prepararon una invasión a Guatemala, pero ésta fue un fracaso; Tomás Regalado, el presidente salvadoreño, fue asesinado.

Antes los hechos, los mandatarios Porfirio Díaz y Theodore Roosevelt propusieron una mediación para lograr la paz; ambos estaban interesados en evitar cualquier tipo de conflicto en el istmo. Al parecer existieron dos grandes motivaciones para los aztecas: primero, "Méxi-

zados para la no ratificación fue la noticia de que el enviado norteamericano había recibido una comisión de 200,000 dólares. Cfr. Bemis, S. F., *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, 1956, pp. 171-174.

13. Banco Central de Nicaragua (BCN), "Tratado Bryan-Chamorro, 5 de agosto de 1914", *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1915.

14. Selser, G., *La restauración conservadora y la gesta de Benjamín Zeledón*, *óp. cit.* Este autor explica con detalles el proceso político nicaragüense entre 1911 y 1916.

co buscaba el prestigio derivado de alternar y contender con una potencia de primer orden para incrementar su papel como potencia media regional<sup>15</sup>; y segundo, la firma del Tratado Hay-Bunnau Varillas<sup>16</sup>, por el cual los Estados Unidos construirían un canal por Panamá: el asunto de la vía interoceánica era también un interés de la diplomacia mexicana.

Las conversaciones se realizaron a bordo del buque Marblehead, nave de guerra norteamericana. Participaron representantes de Estados Unidos y de México en Centroamérica, así como los delegados de cada uno de los países del istmo. Las delegaciones nicaragüense y costarricense llegaron en calidad de observadores. Federico Gamboa, delegado mexicano, jugó un papel importante. Al final, se logró un acuerdo de paz, el cual se firmó el 20 de julio de 1906. El documento establecía el cese inmediato de las hostilidades y el desarme y vigilancia de los emigrados. En caso de nuevas tensiones, las partes recurrirían al arbitraje de los presidentes de Estados Unidos y México<sup>17</sup>.

En septiembre, en la capital de Costa Rica, se firmó el Tratado de Paz, Amistad y Comercio, y se restableció el Tribunal de Arbitraje Centroamericano. El Tratado establecía la libertad de comercio, la creación de un instituto pedagógico para la unificación de la enseñanza y la creación de una oficina internacional centroamericana. Sin embargo, un nuevo conflicto surgió entre los países del istmo; de nuevo, la paz fue firmada en un barco de guerra, el Chicago<sup>18</sup>.

En 1907, el secretario de Estado norteamericano, Eliu Root, presentó un plan para la pacificación en Centroamérica. Por invitación de Roosevelt y Díaz, las Conferencias de Was-

hington se desarrollaron del 14 de noviembre al 20 de diciembre. En las deliberaciones participaron William I. Buchanan, como representante del Gobierno de los Estados Unidos, y el embajador Enrique Creel, como representante de México. Se firmó un Tratado de Paz y Amistad y seis convenciones: Convención para el Establecimiento de una Corte de Justicia Centroamericana; Convención para el Establecimiento de una Oficina Internacional Centroamericana; Convención para el Establecimiento de un Instituto Pedagógico Centroamericano; Convención sobre Comunicaciones; Convención sobre Extradición; y Convención sobre la Realización de Conferencias Centroamericanas. Estos mecanismos pretendían no solo la solución de controversias, sino también la unidad política de la región.

La Corte de Justicia Centroamericana tendría su sede en Costa Rica. La instancia se compondría de un magistrado propietario y uno suplente por cada Estado participante, los cuales serían nombrados por los Órganos Legislativos respectivos. La actuación de los magistrados sería de cinco años, pudiendo ser reelectos, y gozarían de privilegios e inmunidad diplomáticos. La Corte conocería de las controversias que surgieran entre las partes, de cualquier naturaleza; de las cuestiones iniciadas por particulares contra alguno de los gobiernos; de los casos que ocurrieran entre alguno de los Gobiernos y personas; de asuntos particulares, cuando de común acuerdo le fueran sometidos; y de los conflictos entre los poderes de un Estado, cuando no fuesen reconocidos los fallos del Congreso respectivo. La Corte se estableció, pero de la misma manera en que Estados Unidos la propició, también provocó su desaparición en la década de 1910<sup>19</sup>.

15. Toussaint Ribbot, M.; Rodríguez de Ita, G.; y Vásquez Olivera, M., *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, p. 123.

16. Tratado entre Estados Unidos y la recién independizada Panamá. El documento se firmó en noviembre de 1903. Más adelante abordaremos la preocupación mexicana por el asunto de una vía interoceánica en Centroamérica, tema que le atañía de manera directa.

17. Toussaint Ribbot, M.; Rodríguez de Ita, G.; y Vásquez Olivera, M., *Vecindad y diplomacia*, *óp. cit.*, p. 125.

18. Moreno, L., *Historia de las Relaciones Interestatales de Centroamérica*, Guatemala, 1961, pp. 155-179.

19. Herrarte, A., *La unión de Centroamérica. Tragedia y esperanza*, Guatemala: Ministerio de Educación Pública, 1955, pp. 249-260.

Tras el derrocamiento de Porfirio Díaz, los dirigentes de la Revolución mexicana se disputaban el poder. Esta inestabilidad no era del agrado de Gran Bretaña ni de Estados Unidos, que apoyaban a diferentes personajes. Ambas naciones esperaban la oportunidad de ampliar sus inversiones, pero la mayor preocupación era el futuro de sus compañías petroleras. A finales de septiembre de 1913, Victoriano Huerta asumió el poder. Los ingleses de inmediato le dieron su reconocimiento; Wilson, en cambio, se lo negó.

Para frenar a un Congreso que no estaba a favor del Ejecutivo, Huerta disolvió el Órgano Legislativo. En esto, de nuevo, recibió el apoyo inglés, pero no el norteamericano. Wilson envió una amenaza directa a Huerta y abiertamente expresó su apoyo a Venustiano Carranza. Ante esa situación, los británicos retiraron su beneplácito a Huerta; a su vez, los banqueros franceses notificaron al Gobierno mexicano que no suscribirían el préstamo de 10 millones de libras esterlinas que previamente habían acordado<sup>20</sup>.

Carranza, del grupo de los constitucionalistas, recibió apoyo norteamericano en armas y municiones, y con ello intensificaba su lucha contra el presidente Huerta. De las amenazas, Estados Unidos pasó a la intervención en abril de 1914: seis mil hombres de la armada ocuparon el puerto de Veracruz. Con la mediación de Argentina, Brasil y Chile se iniciaron las conversaciones entre los delegados de Wilson y Huerta; las tropas permanecerían en el puerto hasta que el gobierno lo asumiera un constitucionalista. En agosto, Carranza se instalaba en la Ciudad de México.

A final de año, el mandatario declaró que fortalecería su movimiento y

promulgaría decretos provisionales para garantizar las libertades políticas, la devolución de la tierra a los desposeídos, el cobro de impuestos

de los ricos, la mejora de la condición de las clases proletarias, la purificación de los tribunales, la reexpulsión de la Iglesia de la política; asimismo, haría valer los intereses nacionales en lo referente a los recursos nacionales y facilitaría el divorcio.<sup>21</sup>

Además, Carranza propuso un plan para mantener estables las relaciones con su vecino mientras duraba el conflicto europeo; el objetivo principal era estabilizar el país y recuperar la producción minera y petrolera. Otra medida importante fue la convocatoria a una constituyente, la cual redactó la Constitución de 1917.

Francisco Villa acusó a Carranza de vender el país. Para complicar las relaciones políticas con Estados Unidos, en 1916, con una tropa de 500 guerrilleros, traspasó la frontera y llegó hasta Columbus, en el estado de Nuevo México, donde su grupo mató a 17 norteamericanos. Luego Villa regresó a México y se escondió en las montañas del norte mexicano. En represalia, tropas norteamericanas llegaron hasta Chihuahua para desarticular a las bandas villistas y permanecieron en el lugar más de cuatro meses. En la historia mexicana, esta acción es conocida como “la invasión punitiva”.

Durante su administración, el presidente Wilson siempre consideró a México como una piedra en el zapato.

La política de Wilson respecto a México, como han observado numerosos críticos, se caracterizó por grandes errores, contradicciones, vacilaciones y una marcada tendencia a ir de crisis en crisis. Estos errores, como otros de su política respecto a Latinoamérica, fueron principalmente resultado de la quijotesca decisión del presidente de enseñar a los pueblos el arte del buen gobierno y los ideales democráticos, además de su juicio fundamentalmente equivocado sobre el carácter latinoamericano, que puede achacarse a la falta de asesores expertos.<sup>22</sup>

20. Link, A. S., *Wilson*, vol. II: *The New Freedom*, Princeton: Princeton University Press, 1956, pp. 350-360.

21. Bethell, L. (ed.), *Historia de América Latina*, tomo 9: *México, América Central y el Caribe, c. 1870-1930*, Barcelona: Crítica, 1992, p. 109.

22. Gil, F. G., *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid: Tecnos, 1975, p. 108.

El Gobierno carrancista tuvo que maniobrar entre la confrontación y la negociación con el vecino del Norte; resultó entonces necesario ampliar y consolidar las relaciones exteriores con Europa y América Latina. De igual manera, Estados Unidos, ante la Guerra Europea (1914-1918), tuvo que aceptar la negociación<sup>23</sup>. En estos años los mexicanos priorizaron el acercamiento a sus vecinos del Sur, pero esta vez su papel no fue de colaboración, sino de disputa diplomática con los Estados Unidos. Un elemento en discordia lo constituyó la Constitución de 1917 y la adopción de la política de no intervención en los asuntos internos de un Estado.

### 3. La diplomacia salvadoreña y mexicana ante el Tratado Bryan-Chamorro

En El Salvador, en el segundo semestre de 1914, Carlos Meléndez dejó el poder en manos de Alfonso Quiñónez para dedicarse a su campaña como candidato a la presidencia. Tras una rotunda victoria electoral, asumió la presidencia en febrero de 1915. Quiñónez, en acuerdo con Meléndez, envió instrucciones para que se iniciaran protestas diplomáticas en Washington por la negociación que tenía lugar en Nicaragua, la cual preocupaba a los salvadoreños.

El representante salvadoreño, Francisco Dueñas, intercambió varias misivas con el estadounidense, William Bryan. El 16 de julio, el jefe del Departamento de Estado manifestó a Dueñas que “su gobierno ha sido mal informado con respecto al proyectado Tratado con Nicaragua. Las negociaciones no han concluido y no se ha presentado Tratado alguno al Senado para su ratificación”. Sin embargo, Dueñas insistió en el asunto en otra correspondencia fechada el 22 de julio:

En cumplimiento de las instrucciones recibidas a que antes me he referido, he de manifestar a Vuestra Excelencia que es perfectamente legítima la acción de mi gobierno dirigida a resguardar la integridad de la Autonomía de El Salvador que resultaría menoscabada si se llegara a establecer un protectorado con Nicaragua. Los especiales vínculos y relaciones que siempre han existido entre los Estados de Centroamérica, forman toda su historia y constituyen el Derecho Público Centroamericano consignado en la Constitución de cada uno de los Estados, como parte esencial de su existencia. Estos vínculos y ese derecho merecen toda consideración y respeto; forman el patrimonio común de todos y de cada uno de los Estados y la acción separada de uno solo de ellos que intenta destruirlos, no es justa ni constitucional.<sup>24</sup>

Dos semanas más tarde, Bryan y Emiliano Chamorro, en representación del Gobierno de Nicaragua, firmaban el tratado en la capital de Estados Unidos. Ante ello, no solamente protestó El Salvador, también lo hizo Costa Rica. En 1916, el Gobierno salvadoreño entabló una demanda contra Nicaragua en la Corte Centroamericana de Justicia, y la sustentó en los siguientes puntos: (a) el Tratado es un acto oficial del Gobierno de Nicaragua que pone en peligro la seguridad nacional de El Salvador; (b) el Tratado Bryan-Chamorro desconoce y viola los derechos de dominio que El Salvador tiene en el Golfo de Fonseca; (c) con el Tratado se lesionan intereses primordiales de El Salvador como Estado centroamericano; (d) el tratado es contrario al Artículo II del Tratado General de Paz y de Amistad suscrito por las Repúblicas de Centroamérica en Washington el 20 de diciembre de 1907; y (e) el Tratado no ha podido celebrarse válidamente, por violar el Artículo 2 de la Constitución de Nicaragua.

23. Estados Unidos buscó el apoyo latinoamericano, y de inmediato le brindaron su respaldo Panamá, Nicaragua, Haití y Cuba. Una posición neutral ante la guerra la sustentaron Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela; México y El Salvador acordaron seguir a estos últimos. Véase Mecham, J. L., *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin: University of Texas Press, 1961, pp. 82-84.

24. Dueñas envió protestas al Departamento de Estado de Estados Unidos en las siguientes fechas: 21 de octubre de 1913 (contestada por Bryan el 18 de febrero de 1914) y el 8 de julio de 1914 (contestada el 22 del mismo mes y año). Véase Archivo General de la Nación, *Diario Oficial*, 38, 15 de febrero de 1915. Documentos incluidos en el Mensaje del Presidente Alfonso Quiñónez, en su discurso ante la Asamblea Nacional.



Más tarde se amplió la demanda argumentando que el Tratado viola los derechos de El Salvador en el Golfo de Fonseca; quebranta el Tratado General de Paz y de Amistad de 1907; al conceder derecho a una base naval, compromete la seguridad nacional de El Salvador; y nulifica los derechos de condominio, sin cuya intervención y consentimiento no ha podido otorgar válidamente el Gobierno de Nicaragua dicha concesión. La parte final de la demanda salvadoreña a la Corte Centroamericana de Justicia es tajante: el Gobierno de Nicaragua debe restablecer y mantener el Estado de derecho que existía entre ambos países antes de la celebración del Tratado Bryan-Chamorro en todos los aspectos y materias anteriormente indicados<sup>25</sup>.

El alegato presentado por El Salvador se sustenta en la historia y el derecho. El Golfo de Fonseca históricamente ha pertenecido a Nicaragua, Honduras y El Salvador, y tiene un carácter de mar cerrado; por lo tanto, los países antes mencionados son conductores de sus aguas. La novedad de la demanda es que introduce una figura jurídica del derecho internacional: el derecho de condominio. La Doctrina Meléndez, como es conocida la propuesta del presidente salvadoreño, “es una doctrina netamente unionista y cuya finalidad suprema se dirige, en último término, a poner la independencia y la integridad de Centroamérica bajo la salvaguarda del Derecho Internacional”<sup>26</sup>.

En cambio, el alegato de Nicaragua es la expresión del sometimiento ante la política exterior de los Estados Unidos. Sus principales puntos son los siguientes: (a) la base naval que se pretende construir en el Golfo de Fonseca es una garantía para la seguridad de los países y la defensa del Canal de Panamá; (b) Nicaragua, Honduras y El Salvador, por su adyacencia,

son dueños del Golfo de Fonseca y a cada uno le corresponde una parte; (c) Nicaragua y El Salvador son ribereños del Golfo de Fonseca y falta un elemento colindante; (d) el Golfo es de pequeña extensión y en este caso pertenece a las naciones que poseen sus costas; (e) el dominio de las aguas por el término común no es aceptado por el Gobierno nicaragüense; (f) Nicaragua no viola el Tratado de Paz y Amistad de 1907: El Salvador en su demanda no prueba la extraña tesis del orden constitucional porque este asunto le corresponde a un Gobierno de la República de Centroamérica, y ese gobierno no existe; (g) de la misma forma que el punto anterior, no se violan las leyes marítimas; (h) la Corte Centroamericana de Justicia carece de jurisdicción para conocer el asunto propuesto, es incompetente; e (i) a la Corte solo le competen las controversias o cuestiones puramente centroamericanas, y no cuestiones mixtas, es decir, entre Centroamérica y otras potencias (falta una convención que estipule que la tercera parte se someta a la autoridad de la Corte)<sup>27</sup>.

La Corte Centroamericana de Justicia, después de escuchar a las dos partes, el 9 de marzo de 1917, emitió una sentencia a favor de El Salvador. La resolución fue avalada por cuatro votos: los de Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador. Nicaragua, como era de esperarse, votó en contra. El Gobierno mexicano también rechazó el Tratado Bryan-Chamorro, y apoyó las posiciones de Costa Rica y El Salvador. Además, condenó a Nicaragua por desconocer la resolución de la Corte. En Guatemala, las propuestas mexicanas no tuvieron acogida, puesto que Estrada Cabrera apoyaba abiertamente las facciones huertistas y villistas; mayor receptividad encontraron en El Salvador. ¿Por qué le preocupaba a México el asunto centroamericano?

25. Biblioteca de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador. Alegato del Gobierno de El Salvador, presentado ante la Corte Centroamericana de Justicia por el abogado Alonso Reyes Guerra, 1917. Zamora Rodríguez, A., *Intereses territoriales de Nicaragua: San Andrés y Providencia, Cayos, controversia con Honduras, golfo de Fonseca, río San Juan*, Managua: CIRA, 2000, pp. 267-275.

26. Barrantes, C., *El Tratado Bryan-Chamorro y el Golfo de Fonseca*, 1960, p. 43.

27. Banco Central de Nicaragua (BCN), “Alegato de Nicaragua ante la Corte Centroamericana de Justicia, presentada por el abogado Manuel Pasos, 1917”, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1918.

Estaba en vigencia el Tratado de Límites entre México y los Estados Unidos de 1853, conocido como Tratado de la Mesilla, y éste dejaba una puerta abierta para la injerencia norteamericana. Su artículo VIII expresaba lo siguiente:

Habiendo autorizado el Gobierno Mexicano, el 5 de febrero de 1853, la pronta construcción de un camino de madera y ferrocarril en el Istmo de Tehuantepec, para asegurar de una manera estable los beneficios de dicha vía de comunicación a las personas y mercancías de los ciudadanos de México y de los Estados Unidos, se estipula que ninguno de los dos Gobiernos pondrá obstáculo alguno al tránsito de personas y mercancías de ambas naciones y que, en ningún tiempo, se impondrán cargas por el tránsito de personas y propiedades de ciudadanos de los Estados Unidos, mayores que las que se impongan a las personas y propiedades de otras naciones extranjeras, ni ningún interés en dicha vía de comunicación o en sus productos se transferirá a un Gobierno extranjero [...] Habiendo convenido el Gobierno Mexicano en proteger con todo su poder la construcción, conservación y seguridad de la obra, los Estados Unidos de su parte podrán impartirle su protección, siempre que fuere apoyado y arreglado en el Derecho de Gentes.<sup>28</sup>

En la década de 1910, los gobernantes de Estados Unidos habían atropellado los derechos y las soberanías de varias repúblicas en el Caribe, por eso los mexicanos estaban a la expectativa. Según el enviado especial de México para Centroamérica, Salvador Alomías, el Canal de Panamá y el ferrocarril de Tehuantepec eran importantes rutas comerciales internacionales. Existía entonces la probabilidad de que se instalaran, bajo el argumento de protección, otras bases militares en territorio mexicano, o

se pretendiera la ocupación de las islas en el Pacífico<sup>29</sup>.

Después del rechazo de Nicaragua a la resolución de la Corte, el mandatario salvadoreño Carlos Meléndez amplió sus relaciones con el gobierno revolucionario mexicano. Así, estableció una alianza diplomática y militar con México. Bajo este acuerdo,

el 16 de marzo de 1917, el barco La Bonita zarpó del puerto mexicano de Salina Cruz con destino a Acajutla, en donde recogió un millón de cartuchos proporcionados por El Salvador a los constitucionalistas [...] con este apoyo militar el país centroamericano contribuía a que México resistiera el embargo de armas que la administración Wilson impuso en junio de 1916.<sup>30</sup>

Posteriormente, Carranza ofreció cinco mil soldados para sostener el proceso de unidad centroamericana y defenderla de cualquier fuerza externa que pretendiera anularla.

La intimidación contra México y El Salvador fue un propósito de la política exterior estadounidense. José Antonio Serrano señala que fueron varios los intereses de los mexicanos:

contar con un aliado centroamericano que permitiera influir en las decisiones tomadas en el área; continuar con su labor diplomática de buscar aliados en la región, y más en momentos en que las presiones de EE. UU. eran muy fuertes en contra del artículo 27 constitucional. Además, como reconoció Carranza con la nueva República, era un medio para encerrar entre dos frentes al gobierno guatemalteco de Estrada Cabrera en caso de que apoyara a Estados Unidos en una invasión a México. Por último continuaría apoyando los esfuerzos de El Salvador en contra del peligroso Tratado Chamorro-Bryan.<sup>31</sup>

28. Tratado de Límites entre la República Mexicana y los Estados Unidos de Norteamérica, 30 de diciembre de 1853, ratificado por el Senado mexicano y el presidente Antonio López de Santa Anna, en 1854. Este tratado fue derogado en 1936.

29. Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 17-7-178, "Informe del enviado especial, 12 de febrero de 1817".

30. Serrano, J. A., "México y la fallida unificación de Centroamérica, 1916-1922", *Revista de Historia*, 3-4, 1994, p. 34.

31. *Ibid.*, pp. 36-37. El artículo de la Constitución mencionado se refería al tema de la nacionalización del subsuelo y el petróleo.

El tratado de 1914 entre Nicaragua y los Estados Unidos implicaba un peligro regional, pues ponía en riesgo la soberanía de Centroamérica y también la de México. Por ello, los gobernantes Venustiano Carranza y Carlos Meléndez mantuvieron una diplomacia activa para enfrentar a la política exterior norteamericana, y a su mandatario Woodrow Wilson. Otro mecanismo de la diplomacia salvadoreña fue la convocatoria a una conferencia, a celebrarse en Guatemala en 1918. El objetivo era discutir el futuro de la Corte de Justicia Centroamericana, puesto que su vigencia estaba por caducar. Nicaragua condicionó su participación al señalar que la reunión debería ser en Washington o en la ciudad de Panamá. En Guatemala, un terremoto desvió la atención del asunto. Honduras, por su parte, pidió que el centro de la atención fuese el tema de la unidad centroamericana, expresando de esa manera su poco interés sobre el tema del Tratado y la Corte de Justicia. Al final, no hubo acuerdos y el organismo se disolvió.

Ante el fracaso de la conferencia, una tercera estrategia de Meléndez fue la formación de la República de Centroamérica. El 6 de julio de 1919, la Asamblea salvadoreña emitió dos decretos: uno que autorizaba al Ejecutivo la gestión de la unidad con los otros países; y el otro, la puesta en vigor de la Constitución de la República Mayor. Dos años más tarde, Guatemala, Costa Rica y El Salvador firmaron, en San José, el acuerdo de unidad y, en Tegucigalpa, el texto constitucional. Esta vez, el fracaso del proyecto no se debió a los conflictos internos, sino a la injerencia norteamericana.

#### 4. Conclusiones

La caída del gobernante nicaragüense José Santos Zelaya, en 1909, puso fin a un liderazgo que pretendió impulsar la unidad centroamericana y la ampliación de las relaciones externas. Los Estados Unidos utilizaron a Nicaragua para cerrar la posibilidad de construir otra vía interoceánica fuera de su control; para ello usaron los mecanismos previamente impuestos en Cuba y Panamá. La inestabilidad política y el apoyo abierto de los líderes con-

servadores nicaragüenses permitieron la firma de un tratado que violentó la soberanía de los Estados centroamericanos y el marco jurídico internacional establecido. Los siguientes gobernantes, tanto conservadores como liberales, se plegaron a la política exterior de la potencia.

Desde finales del siglo XIX, México mostró una actitud de colaboración con la política exterior norteamericana. A partir de la Revolución, cambió su postura y enfrentaría el acecho del imperio. Desde esta perspectiva, el Tratado Bryan-Chamorro se presentaba como un riesgo a su soberanía. La Constitución de 1917, en particular su declaración de no intervención en los asuntos internos de los Estados, abonó a la confrontación. Ante esta situación, la diplomacia mexicana activó sus vínculos con los vecinos del Sur.

Pero esta relación no fue homogénea con todos los centroamericanos; los gobernantes mexicanos mostraron un especial interés en apoyar al Gobierno salvadoreño. Observaron que en medio de la inestabilidad política, las alianzas con ese Estado podrían concretarse. Ambos coincidían en el interés de enfrentar a los gobernantes estadounidenses. Sin embargo, esta colaboración no fue solamente política; se amplió a los aspectos militares, técnicos y culturales.

El Salvador, a partir de la década de 1910, ejerció una diplomacia activa en Centroamérica y con los gobiernos de América del Norte. El Tratado Bryan-Chamorro lesionaba su soberanía y por ello inició una demanda contra Nicaragua en la Corte Centroamericana de Justicia, la cual ganó. Posteriormente impulsó el proceso de la unidad política, firmada en 1921, pero este no prosperó por la oposición de los Estados Unidos. En las décadas de 1920 y 1930, en el foro del panamericanismo, se mantuvo al lado de las propuestas mexicanas.

Al parecer, la política exterior salvadoreña, durante la primera mitad del siglo XX, jugó a dos bandas. De manera discreta sostuvo una estrecha colaboración con los mexicanos, y al mismo tiempo logró una relación estable con Estados Unidos. México y El Salvador estaban unidos por sus pretensiones en política exte-

rior. El primero deseaba convertirse en una potencia media en el continente, y el segundo aspiraba al liderazgo en el istmo.

### Referencias bibliográficas

- Bemis, S. F., *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, México, 1956.
- Bemis, S. F., *La Política Internacional de los Estados Unidos. Interpretaciones*, Lancaster: Lancaster Press, 1939.
- Bethell, L. (ed.), *Historia de América Latina*, tomo 9: *México, América Central y el Caribe, c. 1870-1930*, Barcelona: Crítica, 1992.
- Cox, I. J., *Nicaragua and the United States, 1909-1927. World Peace Foundation Pamphlets*, 7, Boston: World Peace Foundation, 1927.
- Duroselle, J. B., *Política exterior de los Estados Unidos: de Wilson a Roosevelt (1913-1945)*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1960.
- Duroselle, J. B., *Todo Imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Fabela, I., *Los Estados Unidos contra la libertad. Estudios de historia diplomática americana*, Barcelona: Talleres Gráficos, 1920.
- Gil, F. G., *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid: Tecnos, 1975.
- Guerra y Sánchez, R., *La expansión territorial de los Estados Unidos a expensas de España y los países hispanoamericanos*, Madrid: Editorial Cultural, 1935.
- Herrarte, A., *La unión de Centroamérica. Tragedia y esperanza*, Guatemala: Ministerio de Educación Pública, 1955.
- Link, A. S., *La política de los Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- Link, A. S., *Wilson*, vol. II: *The New Freedom*, Princeton: Princeton University Press, 1956, pp. 350-360.
- Mecham, J. L., *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin: University of Texas Press, 1961.
- Moreno, L., *Historia de las Relaciones Interestatales de Centroamérica*, Guatemala, 1961.
- Munro, D. G., *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton: Princeton University Press, 1964.
- Nearing, S. y Freeman, J., *Dollar diplomacy. A study in American Imperialism*, Nueva York: B. W. Huebsch-Viking Press, 1925.
- Perkins, D., *Historia de la Doctrina Monroe*, Buenos Aires: Eudeba, 1964.
- Plano, J. y Olton, R., *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México D. F.: Limusa, 1985.
- Sáenz, V., *Nuestras vías interoceánicas: Tehuantepec, Nicaragua, Panamá, a propósito del Canal de Suez*, México D. F.: Editorial América Nueva, 1957.
- Selser, G., *La restauración conservadora y la gesta de Benjamín Zeledón: Nicaragua-USA, 1909-1916*, Managua: Aldilá Editor, 2001.
- Serrano, J. A., "México y la fallida unificación de Centroamérica, 1916-1922", *Revista de Historia*, 3-4, 1994, p. 34.
- Toussaint Ribbot, M.; Rodríguez de Ita, G.; y Vásquez Olivera, M., *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- Zamora Rodríguez, A., *Intereses territoriales de Nicaragua: San Andrés y Providencia, Cayos, controversia con Honduras, golfo de Fonseca, río San Juan*, Managua: CIRA, 2000, pp. 267-275.