

La construcción de un estado neo-colonial: el encuentro nicaragüense con la diplomacia del dólar

The Construction of the Neo-colonial State: The Nicaraguan Encounter with Dollar Diplomacy

Michel Gobat

Profesor e investigador de la Universidad de Iowa.

Correo electrónico: michel-gobat@uiowa.edu

Fecha de recepción: noviembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2009

Resumen

Este trabajo al mostrar cuáles fueron las prácticas políticas y económicas de la diplomacia del dólar en Nicaragua, intenta esclarecer cómo este nuevo proyecto estadounidense pensado para modernizar de los estados latinoamericanos, resulto un proyecto feudal y antimoderno desde el punto de vista de la élite de ese país. Asimismo, efectos inesperados de esta política imperialista, le permiten al autor mostrar cómo el análisis de la situación económica y social hecho por un sector privilegiado de la población encubre o no refleja necesariamente las condiciones de existencia de otros sectores, al presentar su propia situación como general.

Palabras clave: diplomacia del dólar, imperialismo, Estados Unidos, Nicaragua, 1912-1927

Abstract

This article describes the political and economic practices that characterized the dollar diplomacy in Nicaragua. It illustrates how the novel U.S. economic project, intended to modernize the Latin American States, turned out to be a feudal, anti-modern project, from the point of view of Nicaraguan upper classes. Some of the unforeseen effects of this imperialist policy let the author show that the analysis of economic and social conditions carried out by a privileged section of society may conceal or misrepresented the economic and social conditions of other groups. Doing this the privileged sectors of society present their own experience as a generalized experience.

Keywords: dollar diplomacy, imperialism, United States, Nicaragua, 1912-1927

El auge del dominio imperial estadounidense en América Latina tuvo lugar a inicios del siglo XX. Empezó con la conquista de Cuba y Puerto Rico en 1898 y terminó a principios de la década de 1930. Excepto por Puerto Rico, Estados Unidos no colonizó formalmente las naciones de la región; en vez de ello, las volvió protectorados, permitiéndoles permanecer nominalmente independientes mientras Estados Unidos ejercía un control extensivo sobre sus asuntos internos y externos. De esta manera, estableció su llamado imperio informal en América Latina a través de una mezcla de intervenciones. La forma más evidente fue la intervención militar, ocurrida casi exclusivamente en la cuenca del Caribe. Sin embargo, la forma de intervención estadounidense más difundida geográficamente fue financiera. A inicio de los años 30, 3 países caribeños, 5 centroamericanos y 4 sudamericanos experimentaron intervenciones financieras llevadas a cabo bajo la bandera de la diplomacia del dólar. Este término fue acuñado en respuesta a la declaración de 1912 del presidente estadounidense William Howard Taft según la cual Estados Unidos estaba buscando expandir su poder en América Latina “substituyendo dólares por balas”¹.

En la mayoría de países, esta política exterior implicó la supervisión estadounidense de las finanzas de otros países a cambio de préstamos proveídos por bancos privados estadounidenses. La mayoría de críticos contemporáneos del imperialismo norteamericano alegan que el principal objetivo de la diplomacia del dólar fue promover la expansión de los intereses de los negocios estadounidenses en América Latina (Nearing y Freeman 1925). En realidad, el gobierno de Estados Unidos se esforzó por usar a los bancos de Wall Street para expandir su influencia económica, política y estratégica en todo el hemisferio. Bajo el título de la diplomacia del dólar, el gobierno norteamericano buscó también modernizar las

instituciones de los estados latinoamericanos. De hecho, hasta la Alianza para el Progreso de 1960, la diplomacia del dólar representaba el esfuerzo más grande de Estados Unidos para modernizar a América Latina.

Aunque la diplomacia del dólar afectó profundamente a los estados latinoamericanos, su impacto permanece poco entendido. La mayoría de estudios han examinado la diplomacia del dólar sea desde una perspectiva centrada en los Estados Unidos (Krenn 1990; Munro 1980; Rosenberg 1999; Tulchin 1971) o desde una perspectiva económica (Stallings 1987; Vargas 1989). Algunos autores también han considerado la manera en que la diplomacia del dólar dio lugar a proyectos de estados alternativos y más nacionalistas en América Latina (O’Brien 1996). Y cuando los analistas examinan el impacto del imperialismo estadounidense en los países latinoamericanos, usualmente se enfocan en los gobiernos militares impuestos por EEUU (Calder 1984; Schmidt 1971).

Para iluminar el poco conocido impacto de la diplomacia del dólar en la formación de los estados latinoamericanos, este ensayo se enfoca en su aplicación en Nicaragua. Aunque esta política exterior se empleó primero en República Dominicana en 1904, floreció durante la ocupación estadounidense de Nicaragua (1912-1933). De varias maneras importantes, Nicaragua fue un laboratorio para los oficiales estadounidenses inclinados a extender su nueva forma de dominación a otras partes de América Latina. Pero Nicaragua también ofrece un punto de vista ventajoso para explorar el fracaso del esfuerzo de la diplomacia del dólar por modernizar América Latina. Diseñada para despolitizar el acceso a las finanzas del estado, la diplomacia del dólar produjo el efecto contrario. Aún más sorprendente, esta política, a ojos de la élite nicaragüense, no simplemente fracasó en modernizar las instituciones del estado sino que más bien socavó el estado moderno preexistente. O, como lo puso otro destacado nicaragüense, la ocupación estadou-

1 *New York Times*, Nueva York, 4 diciembre 1912.

midense no promovió otra cosa que un “imperialismo banquero feudal” (Mendieta 1934: 324). El objetivo principal de este ensayo es, entonces, esclarecer no sólo cómo la diplomacia del dólar representó un esfuerzo nuevo, aunque equivocado, de modernizar los estados latinoamericanos, sino por qué el encuentro entre la élite nicaragüense y la diplomacia del dólar les llevó a asociar este proyecto neo-colonial con un impulso “feudal” y anti-moderno.

Una novedosa política exterior

A principios de septiembre de 1912, 2300 soldados estadounidenses desembarcaron en Nicaragua para prevenir que las fuerzas revolucionarias, dirigidas por el general conservador y disidente Luis Mena, derrocaran al gobierno conservador pro Estados Unidos de Adolfo Díaz. Después de someter a los rebeldes a principios de octubre, Estados Unidos llevó a cabo una estrategia única para dominar a un país considerado, largo tiempo, estratégicamente importante para sus aspiraciones globales. A diferencia de la conquista territorial de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1898, y la invasión de Haití (1915) y República Dominicana (1916), Estados Unidos no estableció un gobierno militar en Nicaragua; al contrario, retiraron la mayor parte de sus fuerzas invasoras, dejando sólo unos 100 soldados como resguardo de la legación estadounidense en Managua. Absteniéndose de medios militares, Estados Unidos esencialmente gobernó Nicaragua a través de representantes bancarios de Wall Street, quienes manejaron las finanzas públicas del país con el fin de modernizar el estado del atrasado país.

Extendiéndose eventualmente al resto de América Latina, la diplomacia del dólar supuso la supervisión estadounidense de las finanzas del estado a cambio de un flujo sin precedente de préstamos estadounidenses. Nicaragua, sin embargo, se vio afectada por lo primero sin beneficiarse de lo segundo. De hecho,

recibió menos inversión estadounidense que casi cualquier otra nación en América Latina durante el frenesí de préstamos alimentados por la banca norteamericana durante la década de 1920, la tristemente célebre “danza de los millones”. Como lo reconocieron sus artífices, el principal objetivo de la diplomacia del dólar en Nicaragua no fue económico, sino geopolítico: prevenir que poderes rivales explotaran la “inestabilidad crónica” del país para construir un canal inter-oceánico alternativo (Conant 1912).

Después de la guerra civil de 1912 entre facciones conservadoras rivales, los oficiales estadounidenses ya no podían culpar a los partidarios liberales del gobierno nacionalista de José Santos Zelaya (1893-1909) por los “problemas” políticos del país. Pero en lugar de reconocer la ofensiva anti-estadounidense de la guerra, los políticos norteamericanos la consideraron como una simple pelea entre élites corruptas e improductivas por el control del Tesoro Nacional. Como resultado, llegaron a creer que los conflictos políticos de Nicaragua eran resultado ante todo de la politización de las finanzas del estado por parte de las élites. Para resolver este “problema”, el gobierno de Estados Unidos forzó al gobierno de Nicaragua a entregar sus rentas y gastos públicos a representantes de la banca estadounidense para su control, quienes, a su vez, estaban obligados a seguir una política fiscal restrictiva. Por presión de su propio gobierno, Wall Street excluyó a Nicaragua de su “danza de los millones” –un raro caso en la lógica de esta política exterior, donde los dólares ayudaron a sostener la diplomacia del gobierno norteamericano y no la diplomacia de las empresas del país–.

Pero la diplomacia del dólar en Nicaragua no fue solamente un arma estadounidense de dominación a bajo costo. También representó una novedosa diplomacia de modernización enraizada en el movimiento de reforma progresista que en ese momento prevalecía en los Estados Unidos (Rosenberg 1999; Ninkovich 1994:20-36). Es verdad que los oficiales esta-

dounidenses de ese tiempo rara vez mencionaban la palabra “modernización”; más bien utilizaban con frecuencia términos como “civilización”, “desarrollo”, “rehabilitación”, “renovación”, y “edificación”. Aún así, sus artífices y quienes estaban encargados de hacer cumplir esta política invocaban aspectos claves del paradigma modernizador, los cuales llegaron a prevalecer dentro del sistema estadounidense de política exterior tras la Segunda Guerra Mundial. Los diplomáticos del dólar compartían, con sus colegas activos luego de 1945, la creencia de que el mundo estaba dividido en sociedades tradicionales y modernas, y que el camino estadounidense a la modernidad era la única vía posible al desarrollo. Para ambos grupos la modernidad estaba caracterizada, como lo ha dicho el historiador Frank Ninkovich, “por una perspectiva dominada por la ciencia, la profesionalización y la burocratización de instituciones y, no menos importante, por la emergencia de una división global del trabajo como resultado del funcionamiento de la economía de mercado” (1994: xi-xii).

En la mayoría de lugares de América Latina, el impulso modernizador de la diplomacia del dólar vino a radicar ante todo en la expansión de trabajos públicos patrocinados por Estados Unidos y la exportación de valores empresariales estadounidenses (Rosenberg 1999; O’Brien 1996). En Nicaragua, sin embargo, una visión más institucional de la modernidad definía su aplicación. En particular, la diplomacia del dólar se fundaba en el control del Banco Nacional de Nicaragua (BNN), la receptoría aduanera y la Comisión Mixta que regulaba los gastos del estado. A través del manejo de estas instituciones del estado, los oficiales estadounidenses esperaban asegurar la estabilidad del país centroamericano, inculcando en los burócratas nicaragüenses los ideales tecnocráticos y apolíticos que marcaban la ideología estadounidense del progreso. En su perspectiva, la guerra civil de 1912 sólo confirmaba el hecho aparente de que el “desorden crónico” provenía principalmente de la “irres-

ponsabilidad financiera” de las élites reinantes (Munro 1980:5) y su propensión por “revoluciones en las que la ley y el orden se echaban por la borda” (Wilson 1916:305). Por sobre todo, la diplomacia del dólar buscaba inculcar una perspectiva legal-racional que asegurara que las instituciones del estado nicaragüense fueran dirigidas por principios, supuestamente no políticos, de profesionalismo y administración organizada y eficiente. Para sus artífices y para quienes la hacían cumplir, esta política era un proyecto universal que podía ser aplicado sin problema en cualquier lugar. En realidad, la diplomacia del dólar no sólo promovía una visión estadounidense del “progreso” sino también era una forma de control imperial, y, por lo tanto, inherentemente perjudicial.

Los riesgos de esta política se hicieron en seguida evidentes para destacados nicaragüenses que habían apoyado la invasión estadounidense de 1912, pero que intentaban convencer a Washington de no convertir a su país en un completo protectorado financiero². Conscientes de cómo la oposición nacionalista al tratado de empréstito entre Estados Unidos y Nicaragua había precipitado la guerra de 1912, estos nicaragüenses argumentaban que cualquier intento de completar la toma de las finanzas estatales por parte de Wall Street provocaría otro violento levantamiento anti estadounidense. Estas advertencias fueron desestimadas por el presidente Taft y sus principales asesores. De hecho, la guerra de 1912 sirvió para reforzar su resolución de imponer el proyecto modernizador en Nicaragua a través de la diplomacia del dólar. Además, esperaban usar este país como plataforma para promover esta nueva forma de dominación en otras naciones de la cuenca del Caribe.

2 Archivos Nacionales de los Estados Unidos, Record Group 59 (USNA, RG 59), 817.00/2078, José María Moncada al Departamento del Estado, 8 noviembre 1912.

Modernizando el estado a través de la Comisión Mixta

Actualmente, el influjo de la diplomacia del dólar en Nicaragua se asocia principalmente con el control del BNN, el sistema ferroviario y la receptoría aduanera por parte de Wall Street. Sin embargo, fue especialmente a través de la Comisión Mixta que los diplomáticos norteamericanos buscaron modernizar el estado nicaragüense³. Aunque su nombre cambió a lo largo de los años, la Comisión estuvo conformada siempre por dos representantes bancarios estadounidenses y tan solo un nicaragüense. Inicialmente, mucho de su trabajo se centró en reducir el valor de los reclamos que nicaragüenses y extranjeros habían hecho en contra del gobierno por pérdidas materiales sufridas durante la dictadura de Zelaya, la guerra civil de 1909-1910, y la revolución de 1912. Constituyendo una gran carga para el estado nicaragüense, estos reclamos representaban cerca del 40% de la deuda pública del país en 1913.

Al reducir esta deuda, la Comisión esperaba asegurar la estabilidad política de Nicaragua. Su objetivo fundamental era despolitizar las finanzas estatales de Nicaragua a fin de redefinir la relación entre el estado y la actividad económica, aislando al tesoro nacional de la política. De cuando en cuando, los miembros estadounidenses de la Comisión buscaban recalcar a las élites nativas que las instituciones del estado no deben servir a los intereses creados por quienes están en el poder, sino a los intereses universales de la sociedad civil. Por consiguiente, consideraban que los “problemas” de Nicaragua se derivaban principalmente de la organización económica politizada e ineficiente del país. Organización econó-

mica en la cual las políticas, leyes e instituciones eran “meras herramientas” en manos de una pequeña élite regente. Por ejemplo, Arthur Thompson miembro de la primera Comisión Mixta argumentaba que en Nicaragua la “idea original de un gobierno de leyes se ha distorsionado [volviéndose] un gobierno de personas” (1916:492). Un ambiente institucional tan intervenido y arbitrario, sostenía Thompson, bloqueaba el desarrollo político y económico de Nicaragua. Para Thompson, la forma fundamental en que la Comisión podía “renovar” Nicaragua era enseñando a los nicaragüenses cómo administrar una institución estatal de manera imparcial y efectiva.

Sin embargo, la misión despolitizadora de la Comisión estaba comprometida desde el principio, ya que los oficiales estadounidenses permitieron al gobierno nicaragüense influir en su trabajo significativamente. No sólo que el presidente nicaragüense nominaba al miembro nativo de la Comisión y a uno de los representantes estadounidenses, sino que todos los reclamos estaban sujetos a una evaluación previa realizada por las autoridades locales con claros intereses políticos. Es poco sorprendente que la Comisión operara tanto tendenciosa como políticamente. En ninguna ocasión dicha Comisión reveló su carácter parcializado tan claramente como en sus resoluciones sobre los reclamos de 1912. Mientras por un lado, la Comisión rechazó todos aquellos reclamos presentados por quienes habían sufrido daños a manos del gobierno o de los soldados estadounidenses; por otro, aprobó de buena gana los reclamos por daños causados a propiedades de simpatizantes del gobierno por los insurgentes. Cuando la Comisión despachó los últimos reclamos a finales de 1914, a pocos les sorprendió que sus resoluciones hubieran favorecido principalmente a la élite partidaria del régimen de Díaz.

Con el tiempo, la Comisión Mixta incluso puso en su contra a quienes habían sido favorecidos, porque no podían obtener inmediatamente el pago por sus reclamos aceptados.

3 En el caso de Nicaragua, la diplomacia del dólar estaba conformada por los dos miembros estadounidenses de la Comisión Mixta; los administradores del Banco Nacional Nicaragüense en Managua y sus sucursales en Granada, León, y Bluefields; y el administrador del Ferrocarril del Pacífico.

Se produjo una conmoción pública y, como manifestaron los miembros estadounidenses, las oficinas del organismo fueron inundadas de visitas diarias de “hombres y mujeres andrajosos, muchos inválidos y ciegos[...] que rogaban patéticamente por el pago de su pequeño reclamo”⁴. La Comisión usó sus limitados fondos para indemnizar adjudicaciones que no excedieran los cien dólares –una movida diseñada para reforzar la desmedrada legitimidad tanto de la Comisión como del Gobierno conservador apoyados por Estados Unidos⁵. Finalmente, el organismo canceló 4618 reclamos de un total de 7911.

Los reclamos más substanciales sólo comenzaron a ser pagados después de que el Senado estadounidense ratificara el tratado Bryan-Chamorro en julio de 1916. A través de este tratado, el gobierno estadounidense otorgó a Nicaragua tres millones de dólares a cambio de derechos exclusivos para la construcción dentro de su territorio de un canal y una base naval en el Pacífico. Dado que el Senado estadounidense determinó que los fondos del tratado serían usados para cancelar la deuda de Nicaragua con los banqueros estadounidenses, solo 335 000 dólares fueron asignados a la Comisión Mixta. Esta suma permitió la cancelación de una tercera parte de los reclamos pendientes, el resto tuvo que ser pagado en bonos de aduana. Para disgusto de sus titulares, los bonos se depreciaron rápidamente llegando casi a un cuarto de su valor original, y cerca de un tercio de los bonos seguía sin liquidarse una década más tarde (Cumberland 1928:126).

La inhabilidad de la Comisión para cancelar todos los reclamos también desconcertó a

los conservadores en el poder, quienes habían puesto grandes esperanzas en el “dinero del canal”. Sus expectativas aumentaron a medida que se profundizó la crisis económica causada por el estallido de la Primera Guerra Mundial. Antes de la guerra, las élites habían dependido de Europa como mercado para sus productos y como fuente de crédito. Después de que la guerra cerró este mercado, las élites esperaban un influjo masivo de capital estadounidense para contrarrestar la contracción crediticia. Aunque Nicaragua era el caso paradigmático de la diplomacia del dólar, esas expectativas nunca se materializaron. De los 19 millones de dólares prometidos por el tratado de 1911, Nicaragua sólo recibió un millón y medio. El gobierno nicaragüense fue obligado a pagar salarios exorbitantes a los miembros de la Comisión y a otros diplomáticos estadounidenses, lo que incrementó aún más la amargura de las élites. Cuando finalmente Nicaragua recibió “dinero del canal” en 1916, sólo cerca de un 10% se destinó a cubrir reclamos pendientes (Hill 1933:32). Como lo habían anunciado los mismos miembros de la Comisión, el fracaso de este organismo para reembolsar completamente a los mayores acreedores debilitó mucho la fe de las élites gobernantes en la eficacia de la diplomacia del dólar⁶.

La convicción de los nicaragüenses en la capacidad de la Comisión mermó todavía más cuando se volvió claro que ésta muy recomendada institución no podía despolitizar el acceso a preciosos recursos del estado. Inclusive los mismos oficiales estadounidenses llegaron a reconocer que los conservadores en el poder usaban la Comisión Mixta para promover sus propios intereses. A la final, el trabajo de este organismo llevó a muchos nicaragüenses de la élite a concluir que la diplomacia del dólar no era una diplomacia de modernización efectiva ni tampoco apolítica.

4 Archivo del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (AIHNCA), Fondo Díaz, folder 3534, Schoenrich y Thompson al Secretario del Estado EEUU, junio 1913.

5 Correspondencia privada escrita y recibida por el General Emiliano Chamorro en los años 1904-1929, Biblioteca del Banco Central de Nicaragua, Emiliano Chamorro al Secretario del Estado de EEUU, 18 agosto 1913.

6 AIHNCA, Fondo Díaz, Folder 3534, Schoenrich y Thompson al Secretario del Estado, junio 1913.

Promoviendo el subdesarrollo

Las opiniones negativas de las élites sobre la diplomacia del dólar fueron críticamente transformadas por su inhabilidad para explotar el *boom* agro-exportador centroamericano de la década de 1920. Mientras este *boom* reforzó el poder de las corporaciones bananeras y madereras estadounidenses presentes en la costa caribeña, en otras partes del istmo este auge catapultó una fuerte ofensiva de las élites cafeteras locales contra los productores campesinos. Sin embargo, esto no ocurrió en las áreas cafetaleras del oeste de Nicaragua donde residía la mayoría de la población del país. Al contrario, innumerables terratenientes se fueron a la quiebra. Las élites de Nicaragua que normalmente estaban fraccionadas mostraron una remarcable unidad al momento de culpar a la democracia del dólar por sus problemas económicos. Según dichas élites, esta política no solamente bloqueaba el crecimiento de la economía de Nicaragua sino también su modernización.

Los registros históricos, sin embargo, revelan un resultado más contradictorio e inesperado, pues al tiempo que confirman que las políticas de restricción fiscal y financiera de los diplomáticos del dólar entorpecieron la modernización de la economía de Nicaragua —en particular la de su crucial industria cafetera—, también indican que la diplomacia del dólar no bloqueó el crecimiento de la economía agro-exportadora del país. Aún más importante, los datos revelan un dinamismo, anteriormente no reconocido, del sector agrícola “tradicional”, el cual producía alimentos básicos y estaba dominado por productores no pertenecientes a la élite (Gobat 2005:151-4). Aunque las élites nicaragüenses estaban en lo correcto al culpar a la diplomacia del dólar por sus desgracias, estaban equivocados en representar sus propias angustias económicas como una crisis que afectaba a toda la nación. Sin importar cuántos terratenientes inseguros cubrían el paisaje de Nicaragua, durante el *boom* agro-

exportador de 1920, muchos más productores campesinos disfrutaban de una prosperidad renovada. El impacto desigual del *boom* en los productores rurales de Nicaragua desafía opiniones generalizadas que sostienen que la intervención estadounidense en sociedades agrarias inherentemente amplía la brecha entre ricos y pobres (Smith 1994:37-83).

La inhabilidad de la élite nicaragüense para aprovechar el auge exportador de 1920 tuvo mucho que ver con un tipo peculiar de diplomacia del dólar que permitió que la economía rural de Nicaragua creciera, pero sin volverse mucho más moderna. En nombre de la estabilidad fiscal, los diplomáticos del dólar impidieron al estado nicaragüense emprender el tipo de mejorías públicas que otros gobiernos centroamericanos llevaron a cabo para ayudar a los grandes productores agro-exportadores a superar la depresión de 1920-21. Estos esfuerzos incluyeron la modernización del sistema de transporte, la creación de instituciones de crédito controladas por el estado y dirigidas a los agro-exportadores, y el establecimiento de instituciones mercantiles de propiedad del estado. Este intensificado activismo estatal fue financiado mayoritariamente por el *boom* en préstamos estadounidenses posterior a 1921. Nicaragua, sin embargo, no pudo beneficiarse de este flujo de capital, pues los banqueros estadounidenses se negaban a otorgarle grandes préstamos. Asimismo, los diplomáticos del dólar se oponían ideológicamente a los esfuerzos nicaragüenses por aumentar el rol económico del estado. Tan empeñados estaban los diplomáticos del dólar en reducir drásticamente la deuda pública que el gasto del gobierno de Nicaragua cayó a un monto mucho menor que el del resto de gobiernos en América Central en la década de 1920 (Mitchell 1993). Más aún, en ningún otro lugar a excepción de Nicaragua, una proporción tan pequeña del presupuesto del estado se destinó a programas de inversiones públicas. Se rechazó proyectos de mejoramiento público por ser consideradas obras onerosas, de patronazgo

político o prestigio; más bien los oficiales destinaron gran parte del presupuesto del estado nicaragüense al financiamiento de la reducción de la deuda pública. Para finales de los años 20, los diplomáticos del dólar tuvieron éxito al menos en la reducción de la deuda pública externa de Nicaragua, que bajo a la mitad—disminución que contrastaba con el aumento masivo de la deuda externa de otros protectores estadounidenses y países centroamericanos—. Pero el éxito de los diplomáticos del dólar en restablecer la estabilidad fiscal se logró a un gran costo, pues sus restrictivas políticas fiscales retrasaron la modernización de la infraestructura de Nicaragua.

La restricción de la diplomacia del dólar a la inversión pública también tuvo consecuencias sociales de gran alcance. Por ejemplo, la no modernización del sistema de transporte de Nicaragua impidió a los terratenientes expandir su poder económico con la fuerza con que lo hicieron sus contrapartes centroamericanas. Pero la diplomacia del dólar debilitó el poder económico de los terratenientes nicaragüenses principalmente en el terreno financiero. De tanto en tanto, los productores pertenecientes a la élite denunciaron las prácticas de esta política por “estrangular” su acceso a capital. Particularmente criticaban las restrictivas políticas de préstamos de las instituciones financieras del país, en especial del BNN de propiedad estadounidense (los tratados de empréstitos de 1911-1912 transfirieron la propiedad del banco del estado nicaragüense a dos bancos de Wall Street). Estas medidas, alegaban las élites, impedían a los agricultores nicaragüenses modernizar sus métodos de producción y llevaban a la ruina a un sinnúmero de terratenientes “virtuosos”. Ciertamente estas críticas estaban justificadas, ya que la diplomacia del dólar se aseguró de que Nicaragua tuviera el ambiente financiero más restrictivo de toda América Central. Sin embargo, esta restricción del crédito inesperadamente “democratizó” el acceso a los mercados locales de crédito. La democratización de los mercados locales de crédito

fue en gran parte resultado de un cambio importante en los patrones de préstamo de la élite. Como sugiere el caso del departamento más próspero de Nicaragua (Granada), las élites locales estaban dispuestas a invertir en iniciativas agrícolas de pequeña escala durante el auge agro-exportador de la década del 20 más de lo que habían estado previamente (Gobat 2005:162-3).

Los cambiantes patrones de préstamo de las élites indican que la diplomacia del dólar, inesperada e inadvertidamente, generó un ambiente financiero conducente más a la producción de los campesinos que a la de las grandes propiedades. De hecho, los pequeños productores enfatizaron su habilidad de repagar los préstamos al mismo ritmo que los terratenientes, aun cuando tenían que pagar intereses que eran casi dos veces más altos. Gracias a estos fuertes minifundistas, las estructuras de clase en las zonas rurales del país se volvieron menos polarizadas.

Esta extraordinaria actividad da cuenta del dinamismo de los productores campesinos nicaragüenses en un período en que muchas de sus contrapartes centroamericanas estaban a la defensiva. Por supuesto, su dinamismo tenía límites. La relativa disminución del poder de las élites, en la Nicaragua ocupada por Estados Unidos, no llegó al punto de permitir a los campesinos comprar de forma masiva tierras productivas a los terratenientes empobrecidos. En todo el país, la tierra de labranza más valiosa permaneció concentrada en manos de la élite. Pero, como muchos de sus miembros se fueron a la quiebra, esta élite consistía en todo menos hombres seguros de sí mismos. Si por una parte la élite nicaragüense estaba equivocada en representar sus propias angustias económicas como una crisis que acosaba a toda la nación, por otra tenía buenas razones para culpar a la diplomacia del dólar por sus desgracias.

Confrontando a la diplomacia del dólar

El surgimiento de sentimientos contrarios a la diplomacia del dólar entre los nicaragüenses de élite se presenta claramente en la encuesta económica de 1923 encargada por el Presidente Bartolomé Martínez (1923-1924). La encuesta pidió a destacados nicaragüenses de todos los sectores políticos, regionales y económicos identificar las causas del “alarmante problema económico” sufrido por el país. De cuarenta y dos respuestas publicadas en periódicos, treinta y siete culpaban a la diplomacia del dólar. Muchos señalaban que estos diplomáticos habían promovido una administración de las finanzas públicas altamente politizada y por tanto, ineficiente, o como alguien clamaba, “demasiada política y muy poca administración”⁷. También criticaban a estos diplomáticos por bloquear importantes proyectos de inversión pública, al igual que por sus opiniones racistas.

La mayoría de encuestados, sin embargo, lanzaron sus críticas más duras hacia el control del BNN por parte de los oficiales estadounidenses. Arremetieron sobre todo, contra la extrema renuencia del BNN a proveer crédito a los agro-exportadores. Es más, la depresión de 1920-1921 había llevado al BNN a reducir drásticamente su entrega de préstamos (Greer 1954: 102) y aunque los mercados internacionales se recuperaron poco después, la institución continuó sus prácticas restrictivas. En resumen, para la mayoría de encuestados, la diplomacia del dólar era la mayor fuerza detrás del bloqueo del desarrollo de Nicaragua. O, como se dijo, la diplomacia del dólar no era otra cosa que “una fuente de miseria para los nicaragüenses y una insalvable barrera a cualquier esfuerzo honorable por promover el progreso de la nación”⁸.

7 Encuesta económica propuesta a la consideración nacional por el Señor Presidente de la República don Bartolomé Martínez, Managua: Tipografía Nacional, 1924, p. 115.

8 *Ibidem*, p. 57.

La encuesta de 1923 resaltó la manera en que la diplomacia del dólar generaba gran ansiedad entre las élites, en un momento en que muchas clases altas latinoamericanas estaban disfrutando de una renovada prosperidad. Esta discrepancia sólo reforzaba la imagen peculiarmente “feudal” de esta política en Nicaragua.

En ningún lugar el impacto “anti-moderno” de la diplomacia del dólar fue descrito más vívidamente que en la literatura. En *Los estrangulados* (1933) –la más aclamada de las novelas situadas en la década del 20 en Nicaragua–, el destacado periodista liberal Hernán Robleto, indaga cómo “Wall Street” llevó a la quiebra a Gabriel Aguilar de 24 años de edad. Como la familia del autor, Aguilar era dueño de una gran plantación de café en la Sierra de Managua; a través del seguimiento atento del descenso económico del protagonista, la novela denuncia al BNN controlado por Estados Unidos por obligar a los productores más emprendedores del país a recurrir a “métodos anticuados de intercambio o trueque: cacao, maíz y otros granos por sal, mantequilla y medicina básica” (Robleto 1933:29). Pero la novela también ilustra cómo el dominio de Wall Street sobre Aguilar y gente como él no estaba limitado a asuntos financieros, pues el BNN monopolizaba el comercio del café a través de su subsidiaria, la Compañía Mercantil de Ultramar y era también, dueño del sistema ferroviario del país y controlaba las importantísimas aduanas. Trabajando al unísono, los instrumentos escogidos por la diplomacia del dólar se describen como formando una máquina diabólica empeñada en paralizar la economía cafetera de Nicaragua. Tan grande es el impacto regresivo de esta política que los productores locales se ven forzados a recurrir a formas premodernas de crédito y transportación. Si la diplomacia del dólar de hecho encendió los motores del “progreso” en muchos países latinoamericanos durante los años 20, *Los estrangulados* subraya que en Nicaragua dicha diplomacia forzó a la vanguardia económica del país a recurrir a métodos de negocio “anticua-

dos”. Muchos destacados nicaragüenses compartían la opinión de Robleto de que la diplomacia del dólar había socavado tanto la economía y el estado modernos, que sus antepasados habían construido antes de la invasión estadounidense de 1912. Por lo tanto, la campaña de los años veinte en Nicaragua contra de la política estadounidense no se trataba únicamente de recobrar la soberanía, también buscaba rescatar al estado y la economía de manos del régimen “feudal” de dicha diplomacia.

El primer golpe en esta cruzada anti-estadounidense fue el encargo del Presidente Martínez para realizar la encuesta económica de 1923, pues allí se pedía a las élites no simplemente identificar las causas de la crisis del país sino también proponer soluciones. La mayoría respondió pidiendo a gritos la inmediata renacionalización del BNN. Este urgente pedido, como lo admitió más tarde el asesor principal de Martínez, era lo que esperaba secretamente el gobierno al lanzar la encuesta (Tijerino 1964:58). En menos de un año, el estado nicaragüense recobró completa posesión de su banco. Aunque los diplomáticos del dólar en Nicaragua se opusieron tremendamente a la nacionalización del BNN, ésta disfrutaba del apoyo tácito del Departamento de Estado de Estados Unidos.

La exitosa campaña de nacionalización de Martínez representó un momento crítico en el encuentro de Nicaragua con el dominio imperial de Estados Unidos. Por sobre todo, promovió un nivel de unidad en las élites no visto desde la caída del presidente Zelaya en 1909. Desde el principio, la oposición liberal apoyó el intento del presidente conservador por devolverle a Nicaragua su banco nacional. Los liberales aceptaron entonces la invitación de Martínez a forjar una coalición nacionalista con la facción conservadora opuesta a la diplomacia del dólar. Juntos, estos antiguos enemigos de la guerra civil de 1912 triunfaron en las elecciones de 1924 por sobre la “genuina” lista de candidatos conservadores encabezada por el ex presidente Emiliano Chamorro (1917-

1920). Una vez en el poder, la coalición bipartidista se empeñó en completar el programa de Martínez para liberar a Nicaragua del “yugo” de la diplomacia del dólar.

Los oficiales estadounidenses sin duda hubieran bloqueado la victoria de la coalición en 1924 si el discurso de los liberales no hubiera cambiado drásticamente. Mientras en la década de 1910 los liberales dirigieron su ira nacionalista principalmente contra el gobierno de Estados Unidos, después de la depresión del 1920-1921 Wall Street se convirtió en el principal blanco de su ataque. De tanto en tanto, enfatizaban que su oposición a Wall Street no debía ser confundida con un rechazo a los valores e instituciones estadounidenses. Al contrario, mantenían firmemente su admiración por el camino estadounidense a la modernidad (Mendieta 1934:395-402). Los liberales nuevamente mostraron simpatía por el gobierno de Estados Unidos luego de que Washington se esforzara por retirar paulatinamente su protectorado financiero de Nicaragua en 1923. Dado que los banqueros y diplomáticos estadounidenses se opusieron abiertamente a este esfuerzo, los liberales esperaban que sus sentimientos antiWall Street hicieran eco en el gobierno estadounidense, que hasta hace poco los había llamado los peores “alborotadores” de América Central. En más de una forma, los sentimientos antiWall Street reunieron a viejos adversarios.

Pero al mismo tiempo, la campaña nacionalista en contra de la diplomacia del dólar profundizó divisiones dentro de la élite conservadora. Inicialmente, los conservadores estaban divididos por sus diferentes programas de desarrollo nacional. Los partidarios de la nacionalización del BNN apoyaban el fortalecimiento del control estatal de la economía. Aunque llamaron a su campaña “la liberación económica de Nicaragua”, estos conservadores no defendían un camino anticapitalista o

9 USNA, RG 59, 817.00/3161, Playter al Secretario del Estado, 2 septiembre 1924.

autárquico al desarrollo. De hecho, peleaban por algo que la diplomacia del dólar no consiguió promover: la inversión extranjera. En la práctica, entonces, el nacionalismo económico de los conservadores que apoyaban a Martínez era bastante moderado. Pero atacaban a la diplomacia del dólar y defendían sus visiones estatistas tan fervientemente que estos diplomáticos les tacharon de rabiosos “bolcheviques” anti-estadounidenses¹⁰. A la inversa, los conservadores que se oponían a la nacionalización de BNN, mantenían un modelo anti-estatista de desarrollo. Esta visión fue promovida con más fuerza por *El Diario Nicaragüense* de Granada, en ese entonces el principal periódico conservador. Al igual que los diplomáticos del dólar, el diario sostenía que la propuesta de nacionalización de esta institución financiera sólo politizaría el acceso al crédito para los productores.

A primera vista, la controversia al interior de la facción conservadora respecto al régimen económico de la diplomacia del dólar importaba poco. No sólo que los nacionalistas económicos ganaron fácilmente la lucha por la nacionalización del BNN, sino que la mayoría de conservadores de la élite culparon a la diplomacia del dólar por los males económicos de Nicaragua y apoyaron el crecimiento basado en exportaciones llevadas a cabo a través de inversiones extranjeras. De cualquier manera, la controversia tuvo significación duradera pues resultó en que las élites más emprendedoras del país (los oligarcas conservadores de Granada) se convirtieran, según los liberales nacionalistas, en la encarnación del retraso económico (Gobat 2005:137-41).

La campaña para terminar con el régimen de la diplomacia del dólar culminó con la guerra civil de 1926-1927. Aunque complejamente enraizado, este conflicto fue exacerbado por los esfuerzos de los diplomáticos estadounidenses y sus aliados locales para salvar el pro-

yecto estatal imperial. El principal político nicaragüense que apoyaba la campaña de los diplomáticos del dólar fue el ex presidente Emiliano Chamorro. Después de perder las elecciones de 1924, Chamorro secundo a los oficiales norteamericanos en su lucha por impedir que el nuevo gobierno reemplazara a los directores estadounidenses del BNN con administradores nativos. Esta lucha terminó abruptamente en octubre de 1925, cuando Chamorro derrocó a la coalición bipartidista del presidente Solórzano. Muchos nicaragüenses creían (incorrectamente) que los banqueros y diplomáticos estadounidenses habían planeado el golpe de estado dirigido por Chamorro, en un intento desesperado por prevenir la “des-americanización” del BNN (Tijerino 1964:60). Chamorro dio crédito a tales opiniones permitiendo que los banqueros estadounidenses consolidaran nuevamente su control sobre la administración del BNN. Adicionalmente, Chamorro trató de revender el BNN a empresas de Wall Street para recaudar fondos para su desfinanciado gobierno. También esperaba que sus intentos de acercamiento a los banqueros estadounidenses instaran al gobierno de Estados Unidos a reconocer su régimen. Estas esperanzas resultaron fútiles, pues Washington se aferró al tratado de América Central de 1923, que llamaba al no reconocimiento de los gobiernos inconstitucionales.

La negativa de Chamorro a dimitir llevó a la oposición liberal a tomarse las armas en mayo de 1926. Alentados por la oposición del gobierno estadounidense al régimen ilegítimo de Chamorro, los partidarios de la depuesta coalición bipartidista lanzaron su revuelta tomándose los pueblos de la costa atlántica. Desde el principio, los insurgentes enfatizaron que estaban peleando para liberar a Nicaragua del “reinado oneroso e irresponsable de los banqueros”¹¹. No fue casual que empezaran su revuelta atacando símbolos locales de Wall Street como la sucursal atlántica del BNN y las adua-

10 USNA, RG 59, 817.00/3055, Ramer a Hughes, 3 marzo 1924.

11 *The New York Times*, Nueva York, 5 enero 1927.

nas manejadas por Estados Unidos. Estos ataques llevaron a los banqueros y diplomáticos del dólar estadounidenses a temer por la seguridad de las sucursales del BNN en el oeste de Nicaragua. Con el apoyo de Chamorro, presionaron para que Washington reconociera al BNN como una entidad estadounidense¹². Basados en su experiencia de 1912, los banqueros estadounidenses esperaban que dicho reconocimiento provocara una intervención militar de envergadura para defender propiedades estadounidenses. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos no atendió el pedido de Wall Street, pues Washington estaba desesperado por terminar el dominio de la diplomacia del dólar en Nicaragua. El 11 de noviembre de 1926, Chamorro cedió a la presión del Departamento de Estado estadounidense y entregó el poder al anterior presidente Adolfo Díaz. Para consternación de los oficiales norteamericanos, este cambio de régimen no logró frenar el avance de los insurgentes. Con el fin de prevenir una victoria de los rebeldes, el presidente Calvin Coolidge ordenó a finales de diciembre una invasión militar a Nicaragua de grandes proporciones.

Esta intervención militar selló el deceso de la diplomacia del dólar en Nicaragua. Después de que los invasores estadounidenses aseguraran el término de la guerra, Washington abandonó la diplomacia del dólar y más bien buscó salvaguardar su hegemonía haciendo que los militares estadounidenses llevaran a cabo lo que los diplomáticos del dólar no habían logrado: estabilidad por medio de la modernización del estado nicaragüense. Por sobre todo, los militares estadounidenses debían establecer y liderar fuerzas armadas nativas –la Guardia Nacional de Nicaragua– que se convertirían en el principal garante de la estabilidad política. A la final, los militares estadounidenses aseguraron que la Guardia Nacional se convirtiera en la más moderna y más poderosa insti-

tución del estado nicaragüense. Pero al contrario de las expectativas de Estados Unidos, la Guardia Nacional también se convirtió en el pilar principal de la dictadura más larga en la América Latina del siglo XX: el régimen de Somoza de 1936 a 1979.

Conclusión

Según sus artífices estadounidenses, la diplomacia del dólar debía haber asegurado la estabilidad de Nicaragua por medio de la modernización de un estado nicaragüense aparentemente “atrasado”. En vez de eso, aseguró que instituciones estatales controladas por Estados Unidos –la Comisión Mixta, el Banco Nacional y la receptoría aduanera– se convirtieran en el punto focal de la controversia política. En un país que estaba marcado históricamente por una débil presencia de corporaciones estadounidenses, fue la diplomacia del dólar la que provocó el anti norteamericanismo económico presente en Nicaragua en la década del 20. Al contrario de las opiniones generalizadas sobre el anti norteamericanismo en América Latina y en otros lugares (Hollander 2004), la élite nicaragüense que dirigió la campaña en contra del proyecto de modernización de la diplomacia del dólar no rechazaban la modernidad sino que la valoraban. De hecho, su mayor crítica a la diplomacia del dólar era que las políticas económicas “feudales” de estos diplomáticos habían deshecho el estado nicaragüense “moderno” que sus antepasados habían creado con mucho esmero. El peculiar encuentro de Nicaragua con esta política exterior de Estados Unidos subraya, por tanto, una paradoja de la formación del estado que, en su mayor parte, ha escapado a la atención de la academia: por qué un vanagloriado proyecto imperial para modernizar un estado subordinado pudo llegar a ser identificado como un poderoso impulso anti-moderno.

12 USNA, RG 59, 817.516/103, Loree al Secretario del Estado, 10 mayo.

Bibliografía

- Conant, Charles, 1912, "Our Mission in Nicaragua", *The North American Review*, No. 196, pp. 63-71.
- Cumberland, W.W, 1928, *Nicaragua: An Economic and Financial Survey*, Government Printing Office, Washington.
- Drake, Paul, 1989, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Duke University Press, Durham.
- Gobat, Michel, 2005, *Confronting the American Dream: Nicaragua under U.S. Imperial Rule*, Duke University Press, Durham.
- Greer, Virginia, 1954, *Charles Evans Hughes and Nicaragua, 1921-1925*, PhD diss., University of New Mexico. Nuevo Mexico Hill, Roscoe, 1933, *Fiscal Intervention in Nicaragua*, Paul Maisel, New York.
- Hollander, Paul (compilador), 2004, *Understanding Anti-Americanism: Its Origins and Impact at Home and Abroad*, Ivan Dee, Chicago.
- Krenn, Michael, 1990, *U.S. Policy toward Economic Nationalism in Latin America, 1917-1929*, Scholarly Resources, Wilmington.
- Mendieta, Salvador, 1934, *La enfermedad de Centro-América*, vol. 1, Maucci, Barcelona.
- Mitchell, B.R, 1993, *International Historical Statistics: The Americas, 1750-1988*, M. Stockton, Nueva York.
- Munro, Dana, 1980, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Greenwood Press, Westport.
- Nearing, Scott y Joseph Freeman, 1925, *Dollar Diplomacy: A Study in American Imperialism*, B.W. Huebsch, Nueva York.
- Ninkovich, Frank, 1994, *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*, University of Chicago Press, Chicago
- O'Brien, Thomas, 1996, *Revolutionary Mission: American Enterprise in Latin America, 1900-1945*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Robleto, Hernán, 1933, *Los estrangulados: El imperialismo yanqui en Nicaragua*, Cenit, Managua.
- Rosenberg, Emily, 1999, *Financial Missionaries to the World: The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*, Harvard University Press, Cambridge.
- Smith, Tony, 1994, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, Princeton.
- Stallings, Barbara, 1987, *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, University of California Press, Berkeley.
- Thompson, Arthur, 1916, "Renovating Nicaragua," *World's Work*, No. 21.
- Tijerino, Toribio, 1964, "Apuntes para la historia de la liberación económica de Nicaragua," *Revista Conservadora*, No. 7 / 40, Managua, pp. 55-81.
- Tulchin, Joseph, 1971, *The Aftermath of War: World War I and U.S. Policy Toward Latin America*, New York University Press, Nueva York.
- Vargas, Oscar René, 1989, *La intervención norteamericana y sus consecuencias: Nicaragua, 1910-1925*, CIRA, Managua.
- Wilson, Huntington, 1916, "The Relation of Government to Foreign Investment," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 68.