



PETERECZ ZOLTÁN

Különös háromszög

Az Egyesült Államok, a Népszövetség és Latin-Amerika gazdasági és politikai kapcsolatai az 1920-as években

Az első világháború utáni korszak meghatározó eleme volt az 1919-ben életre hívott Népszövetség. Sokan várták tőle a béke megtartását a nemzetközi szintéren. Magasztos politikai céljai azonban számos kudarcot szenvedtek az elkövetkező két évtizedben.¹ Mivel a megfogalmazott kritikák általában Európára, néha Ázsiára és Afrikára koncentrálnak, érdekes megvizsgálni, hogy milyen volt a viszony a szervezet és Latin-Amerika között. A Népszövetség történelmi tükrének ismeretében nem meglepetés, hogy itt sem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket, és csalódást okozott.

Az első világháborút követően a latin-amerikai országok, az európai kis országokhoz hasonlóan, nagy reményekkel tekintettek a Népszövetségre. Ez az új és első, nemzetek felett álló szervezet egy jobb világ ígérését hordozta, amelyben a kisebb és gyengébb országok igazságos nemzetközi elbánásban részesülnek. Mivel az Egyesült Államoktól délre fekvő országok jellemzően alárendelt szerepet játszottak a nemzetközi szintéren, nem volt meglepő, hogy nagyon vonzódtak a Népszövetséghez. Egy lehetséges politikai ellensúlyt láttak a szervezetben, amely majd képes lesz az elmúlt két-három évtized amerikai agresszív beavatkozásait mérsékelni, netán megszüntetni. Az Egyesült Államok a maga részéről nem változtatott alapvető álláspontján a világháború után, azaz továbbra is saját érdekszférájába tartozóknak tekintette a latin-amerikai államokat. Az ország uralkodó külpolitikai eszméje még mindig a Monroe-doktrína volt, ami lényegében azt deklarálta, hogy az európai hatalmak maradjanak távol az amerikai kontinensről, és ne avatkozzanak bele az ottani politikai viszonyokba. Mi több, a 19. század végén megjelenő imperialista gondolkodásmód, ami elterjedt az Egyesült Államokban, arra ösztönözte az országot, hogy mindinkább kiterjessze befolyását Latin-Amerikára: 1898-tól folyamatosan hatolt be a kis közép-amerikai országokba, hol pénzügyi formában, hol a katonai jelenlét ösztönzésével, néha pedig mindkettővel. Mielőtt végetért volna az 1920-as évtized, a közép- és dél-amerikai országoknak meg kellett tanulniuk, hogy a Népszövetség az Egyesült Államok nélkül nem az a szervezet, amely képes vagy akár hajlandó megvédeni őket az amerikai hegemoniától.

¹ A Népszövetség általános fogyatékoságáról és specifikus kudarcairól részletesebben lásd: Northedge, F. S.: *The League of Nations. Its Life and Times, 1920–1946*. Leicester, 1986. 70–98., 137–164., 221–292. Csánk Béla: *Az Egyesült Nemzetek Szervezete és a Nemzetek Szövetsége*. Budapest, 1946. Gibbons, S. R. and Morican, P.: *The League of Nations and UNO*. London, 1970. 36–71. Bennett, Leroy A.: *International Organizations*. Englewood Cliffs, 1980. 30–38. Maga az utolsó főtítokár, Sean Lester így nyilatkozott a szervezet búcsúülésén: „Hiányzott belőlük az erkölcsi bátorság. Gyakran haboztunk, amikor gyors cselekvésre lett volna szükség, viszont olykor cselekedtünk, amikor bölcsőbb lett volna haboznunk”. Csánk: *Az Egyesült Nemzetek Szervezete*, 1.

Az a tény, hogy a Népszövetség Woodrow Wilson amerikai elnök „gyermeke” volt, jogosan keltette a nyugati félteke országokban azt a reményt, hogy az Egyesült Államok szakít korábbi szokásával, és a gyermekcipőben járó pán-amerikanizmust magasabb szintre emeli. Ez érthető, hiszen Wilson sok szempontból nagyon liberális nézetet képviselt, és el akarta terjeszteni az amerikai demokratikus eszmét az egész világon.² Azonban bármennyire is ambiciózus volt azon terve, hogy egy nemzetek feletti szervezetet hozzon létre a háború után, amely majd aztán felelősséggel bír a világbékét és a nemzetközi rendet illetően, már a kezdetektől intő jelek sorakoztak, hogy kudarc lehet a végeredmény.

A Népszövetség legegységesebb gyengesége abban rejlett, hogy bizonyos országok nem képviseltették magukat a testületben, és ez előre meghatározta befolyásának mértékét. De egy ország sem hiányzott annyira a tagországok sorából, mint az Egyesült Államok. Fellelkes megismételni a jól ismert történetet, ami ide vezetett. Elég az hozzá, hogy az Egyesült Államokon belül egymásnak feszülő ideológiák, amelyek egyformán rugalmatlanok voltak, nem tudtak közös nevezőre jutni, és végül az a vonal kerekedett felül, amelyik a borzalmas világháború után az újbóli elzárkózást hirdette. A Népszövetség szempontjából a lényeg az volt, hogy az Egyesült Államok távolmaradása miatt eleve lépéshátrányt szenvedett nagyszabású globális terveit illetően. Az Egyesült Államok viszont a saját céljai szempontjából inkább hátránynak érzett egy esetleges népszövetségi tagságot. A Népszövetség alkotmányának X. cikkelye, illetve annak amerikai értelmezése lehetetlenné tette az amerikai részvételt.³ Ugyanakkor a Népszövetség mindent megtett annak érdekében, hogy az Egyesült Államokat tagjai között lássa: a XXI. cikkely gyakorlatilag hivatalosan is jogerőre emelte a Monroe-doktrínát, „regionális megállapodásnak” nevezve azt. Ez azonban vajmi kevés volt a kívánt cél elérésére. Noha sok amerikai akarta valamiféle nemzetközi szervezet létrejöttét – elsősorban a béke tartós megtartásának céljával – az amerikai érdekek nem szenvedhettek csorbát, a népszövetségi tagság az Egyesült Államok szabad mozgásterét pedig igencsak leszűkítette volna.

A latin-amerikai országok viszont nagy esélyt láttak a Népszövetségben. Azzal, hogy csatlakoztak, politikai elszigeteltségük véget ért, és remélték, hogy ezzel az Egyesült Államok nyújtotta „védőernyő” is kivédhető lesz. A szervezet 1919-es megalakulásakor tizenegy latin-amerikai ország volt alapító tag, további hatot hívtak meg, hogy csatlakozzon, és Costa Rica 1920-as taggá válásával az ezen régióból érkező országok tették ki a Népszövetség tagjainak egyharmadát.⁴ Ez a tény érthetően megerősítette azon várakozásukat, hogy problémáik és kéréseik komoly figyelmet kapnak majd. Ez tulajdonképpen párhuzamos gondolkodást és próbálkozást mutat részükről, hiszen mindnyájan tagjai voltak a Pán-Amerikai Uniónak. Ez a szervezet arra volt hivatott, hogy megértést és egyenlőséget teremtsen a tagországok között, mely tagországok között ott volt az Egyesült Államok is. A Népszövetséghez való csatlakozással tehát a latin-amerikai államok arra számítottak, hogy nagyobb presztízshöz, támogatáshoz és gazdasági lehetőséghez jutnak.

² Ebből a szempontból Wilson tekinthető mind a mai napig a második világháború utáni amerikai elnökök mintaképének.

³ Ez a cikkely a tagállamok területi integritását és fennálló politikai függetlenségét közösséggel kívánta megóvni külső agresszióval szemben. Sokan Amerikában ezt úgy értelmezték, hogy az Egyesült Államoknak majd katonailag szerepet kell vállalnia mások vitás ügyeiben, melyek az amerikai érdekektől távol esnek.

⁴ Edwards, Don Agustín: *Latin America and the League of Nations*. Journal of the Royal Institute of International Affairs, vol. 8. (1929) no. 2. 134.

A Népszövetség azonban már a kezdetektől egy „európai liga” benyomását keltette. Mivel a meghatározó tagállamok Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország voltak, az ő jelenlétük és súlyuk biztosította, hogy elsődlegesen európai problémák kerüljenek napirendre. Ennek volt is némi alapja, hiszen az első világháború Európa nagy részét megnyomorította. Pénzügyi és gazdasági szempontból majd minden ország kedvezőtlen helyzetben volt, de jó néhány állam kifejezetten katasztrofális állapotban találta magát. Ezért a Népszövetség elsődleges és a megvalósíthatóság reményét ígérő célja lett a kontinens pénzügyi és gazdasági talpra állítása és ezzel párhuzamosan a béke megőrzésének biztosítása. Az európai tagállamok nem mutattak nagy buzgalmat az irányban, hogy latin-amerikai ügyekkel foglalkozzanak. Ennek kettős oka volt: egyrésztől bőven elég feladatot adott Európa újraélesztése, másrésztől nagyon jól tudták, megértették és elfogadták, hogy Latin-Amerika az Egyesült Államok érdekszférájába esik. Nem meglepő tehát, hogy Costa Rica azon kérése, miszerint a Népszövetség határozza meg a Monroe-doktrína jelentését és kiterjedését, nem vezetett eredményre.⁵ Ráadásul Európa pénzügyi újjáépítésében az amerikai tőke elengedhetetlen volt, anélkül nem is lehetett álmodni arról, hogy ez sikerülhessen.⁶ Az Egyesült Államok és Európa viszonyát még a világháborúból eredő kölcsöntartozások is komolyan megterheltek, így Európának be kellett érnie azzal, amit az Egyesült Államoktól kapott, nemhogy még újjat mert volna húzni vele. A latin-amerikai országok egyszerűen rossz lóra tettek, amikor olyan lelkesen csatlakoztak a Népszövetséghez: a szervezet nem nyújtott védelmet a világ új első számú hatalma ellen.

Az Egyesült Államok az 1920-as éveket három egymás utáni republikánus kormányzat égíse alatt töltötte. A hivatalos politikai vonal a „visszatérés a normalitáshoz” volt,⁷ melynek zászlaja alatt az ország külpolitikai szempontból újra az elszigetelődést választotta, azaz visszatért a normális amerikai külpolitikai hagyományokhoz. Noha ez a dolgok valamelyest leegyszerűsítése, az elvitathatatlan tény, hogy a Wilson fémjelezte nemzetközi liberális kereszties hadjárat háttérbe szorult, és az Egyesült Államok nem akart szoros kapcsolatokat Európával a George Washington óta élő tradíciónak megfelelően. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ország ne követte volna szoros figyelemmel, mi történik a nagyvilágban és a Népszövetségben. Míg a hagyományos érdekszféráiban, Latin-Amerikában és a Táv-Keleten nagy részben az addigi politikát folytatta, a Népszövetség esetében az amerikai képviselők, illetve megfigyelők szinte állandóan jelen voltak. Ám hogy a közeli kapcsolat látszatát a kormány elkerülje, a legtöbb amerikai nem mint hivatalos delegátus, hanem mint nem hivatalos megfigyelő vagy magánszemély szolgált. Az Egyesült Államok csak nagyon ritkán volt hajlandó hivatalos együttműködésre a Népszövetséggel. Ha ez mégis megtörtént, ez olyan bizottságokat és konferenciákat érintett, amelyekben az ópium, a dupla adózás, az import és export megszorítások eltörlése vagy a leszerelés kérdése merült fel.⁸

Bármennyire is izolacionisták és konzervatívok voltak a Harding- és Coolidge-kormányzatok, a Wilson-érát követően a politikai elit egy része, de különösen a pénzügyi világ a gazdasági liberalizmus elveit követte. Ez leginkább abban a hitben mutatkozott meg, hogy a világháború egyik nagyon fontos következménye – nevezetesen az, hogy az Egyesült Államok

⁵ Calderon, Garcia, F.: *Latin America, Europe and the United States*. Foreign Affairs, vol. 7. (1929) no. 2. 187.

⁶ Az osztrák és magyar pénzügyi rekonstrukciónál például fő szempont volt mind politikailag, mind pénzügyi értelemben, hogy az amerikai tőke részt vállaljon a nemzetközi kölcsönből.

⁷ Warren Harding kampány kifejezése 1920-ban, ami valójában elszólás volt. (Eredetiben: „a return to normalcy”.)

⁸ Congressional Record, 71st Congress, 1st Session, 2599–2601, June 10, 1929.

vált a legnagyobb hitelező országgá a földön – megteremtette annak a lehetőségét, hogy pénzügyi befolyásukat felhasználják, még ha ezt sokan monetáris imperializmusnak is bélyegezték. Az elnevezéstől függetlenül, azt a hatalmas tőkét, ami felhalmozódott az Egyesült Államokban, mindenhol szívesen látták, és mindenhol szükség is volt rá. Az amerikai bankárok természetesen részt kívántak venni az egyre nagyobb haszonnal kecsegtető lehetőségekből. Az amerikai külpolitika ebben az időszakban sok szempontból az amerikai kölcsönökben testesült meg. Gyakorlatilag nem volt olyan európai ország, amely ne vett volna fel amerikai hiteleket. Noha az európai befektetések összértéke kétszerese volt a latin-amerikaiaknak, az utóbbi régióban, ahol az Egyesült Államok gyakorlatilag rivális nélkül maradt, a már kialakult viszonyok miatt sokkal könnyebb volt a pénzügyi függőség teljes kialakítása.⁹

Hivatalos szinten az Egyesült Államok nem bonyolódott bele latin-amerikai ügyekbe, bár a külügyminisztériumban születtek olyan tervek 1918-ban és 1921-ben is, miszerint az amerikai tőkebefektetést és kormányigazgatást össze kellene hangolni, mégpedig a pénzügyi reformok és az európai befolyás Latin-Amerikából való teljes kizárása céljából.¹⁰ Természetesen történt katonai megszállás a Karib-térség és Közép-Amerika országaiban, de mindig a rend fenntartása és az amerikai pénzügyi érdekek biztosítása érdekében. Az amerikai üzletemberek és bankárok a maguk részéről úgy vélték, hogy a tartozás behajtását célzó katonai beavatkozás kora lejárt. Inkább abban hittek, hogy ezekben a szegény és eladósodott országokban józan és gyakorlatias pénzügyi szisztémát kell bevezetni, mert hosszú távon csak ez a megoldás lehet kifizetődő. A bank- és üzleti szféra meghatározó személyiségei a pénzügyi rekonstrukció liberális és tudományos módszerét akarták kipróbálni a csőd közeli államokban, mivel hitték, hogy csak ilyen módszer stabilizálhatja ezen országokat, és teheti őket képessé arra, hogy olyan irányba haladjanak, amely majd biztosítja a kölcsönök visszafizetését. Meg voltak győződve arról, hogy a katonai erővel való fellépés nem a helyes válasz, és meg lehet találni a tartozás rendezésének békés módját. Azokban az években a földrajzi közelség még sokkal inkább számított, mint ma. A két legfontosabb ország és az Egyesült Államok számára a legérzékenyebb terület Kuba és Mexikó voltak.

Kuba 1898 óta amerikai protektorátusként speciális eset volt.¹¹ Az Egyesült Államok gyakran találta úgy, hogy a közrend és Kuba nemzetközi kötelezettségei miatt be kell avatkoznia a kubai belügyekbe. Erre katonai megszállások formájában törekedett, noha a szigetország papíron továbbra is függetlenséget élvezett. Az első világháború után az egyik legfontosabb kérdés Kubában is egy lehetséges kölcsön megszerzésében jelentkezett. A szigetországnak szüksége volt az amerikai tőkére, és itt, az 1903-ban aláírt Platt-kiegészítés folytán jobban, mint bárhol másutt, az Egyesült Államoknak komoly beleszólása volt abba, hogy Kuba pénzügyileg hogyan teljesít.¹² Ennek tükrében nem meglepetés, hogy egy pénzügyi tanácsadó mellett egy különleges megbízottat is Kubába küldtek, aki szoros kapcsolatot tartott

⁹ Lewis, Cleona: *America's Stake in International Investments*. Washington, D. C., 1938. 632–663.; Frieden, Jeff: *Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914–1940*. International Organization, Vol. 42. The State and American Foreign Economic Policy. (1988) 80; Congressional Record, 68th Congress, 2nd Session, 3669–3670, February 13, 1925.

¹⁰ Hogan, Michael J.: *Informal Entente. The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918–1928*. Chicago, 1991. 80–81.

¹¹ Ez az 1898-as spanyol–amerikai háborút lezáró békeszerződés eredménye volt.

¹² A Platt-kiegészítés lényege az volt, hogy Kuba nem köthet más hatalommal olyan szerződést, amely érinti a területi vagy pénzügyi függetlenségét, és az Egyesült Államok felhatalmazást kapott arra, hogy Kuba függetlenségének védelmében, valamint a jog és a rend fenntartása érdekében beavatkozzon. A kiegészítés 1934-ig volt érvényben.

fent a külügyminisztériummal.¹³ A későbbiek folyamán a távolabb eső országokban az amerikai pénzügyi tanácsadók nem álltak ilyen szoros összeköttetésben a kormányzati körökkel, de tevékenységüket egyértelműen az adott politikai vezetés jóváhagyásával végezték.

Mexikó évtizedek óta problémák forrását jelentette az Egyesült Államok számára. Különösen az 1910-es forradalom óta a különböző amerikai kormányzatok rengeteg vitás helyzetbe kerültek déli szomszédjukkal. Wilson elnöksége alatt a két ország az egymás elleni háború szélére sodródott, kiváltképp 1916-ban, amikor egy amerikai büntető expedíció érkezett Mexikóba, hogy elfogja Pancho Villát, aki embereivel tizenhét amerikait ölt meg a New Mexico-i Columbus városkáján végrehajtott rajtaütés során. Wilson sohasem ismerte el az éppen hatalmon lévő mexikói diktátort és az 1917-es alkotmány 27. cikkelyét, amely államosította a földfelszín alatti természeti kincseket, és ezzel hatalmas károkat okozott különböző amerikai olajcégeknek. A bizalmatlanságot csak erősítette, hogy a mexikói alkotmány sok tekintetben hasonlóságot mutatott a nem sokkal később megalakuló Szovjetunióéhoz. Megjelent a külföldi tulajdonú cégek államosítása és ezzel párhuzamosan a magántulajdon feletti állami jog, szocialista típusú oktatás és munkatörvény. Wilson mindenesetre annyira megharagudott Mexikóra, hogy az országot az ő külön kérésére nem hívták meg a Népszövetségbe, és a tagságot is megtagadták tőle. Mexikó németbarátsága a világháború alatt igencsak megkönnyítette az európai hatalmaknak, hogy ezen a ponton egyetértsenek az Egyesült Államokkal.¹⁴ Wilson a feltételes elismerés elvét is bevezette Mexikóval szemben. Ez azt követelte Mexikótól, hogy bizonyos politikai és pénzügyi feltételeket teljesítsen, mielőtt az Egyesült Államok politikailag elismeri.¹⁵ A republikánus kormányzat folytatta ezt a politikát Wilson után, az pedig nyilvánvaló volt, hogy politikai elismerés nélkül Mexikó hiába számít akár amerikai, akár európai tőkére.¹⁶

A kiemelkedően magas kölcsöntartozás-kérdések kezelését a Bankárok Nemzetközi Bizottságának (ICBM) képviselőjére, Thomas W. Lamontra bízta, aki a J. P. Morgan & Co. ügyvezető igazgatója volt. Árukladó jel az amerikai befolyásról és ezen belül Morganék hatalmáról, hogy az ICBM egy amerikait bízott meg a képviselettel, holott az amerikai részese csak 20%-ot ért el, míg mind a brit, mind a francia részvényesek ennél nagyobb részben voltak érdekelve az összesen 500 millió dollárra rúgó tartozásokban, amihez 200 millió dollár kamat is járult.¹⁷ Lamont megbeszélései az egymást váltó mexikói pénzügyminiszterekkel kevés pozitív eredményhez vezettek. Az 1922-es első megegyezéstől Mexikó 1923-as hivatalos elismerése ellenére¹⁸ az ICBM-nek állandó nehézséget jelentett, hogy pénzt csikarjon ki a közép-amerikai államtól.¹⁹ Mexikó az évtized folyamán kétszer is felfüggesztette

¹³ A pénzügyi tanácsadó munkájáról részletesen lásd: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (a továbbiakban: FRUS): 1920. vol. 1. 49–57. A kölcsönre vonatkozó tárgyalásokról Kubával és a különleges megbízott munkájáról részletesen FRUS, 1921. vol. 1. 734–773. FRUS 1923. vol. 1, 837–843.

¹⁴ Mexikó végül csak 1931-ben lett tagja a szervezetnek.

¹⁵ Kane, Stephen N.: *Bankers and Diplomats: The Diplomacy of the Dollar in Mexico, 1921–1924*. The Business History Review, vol. 47. (1973) no. 3. 337.

¹⁶ Nagy-Britannia az Egyesült Államokhoz hasonlóan nem ismerte el Mexikót, ami nem meglepő annak a ténynek a fényében, hogy Mexikó tartozásainak 34,6%-a brit befektetőket illette. Feis, Herbert: *Financial Reconstruction in Mexico*. Foreign Affairs, vol. 7. (1929) no. 4. 662.

¹⁷ Lamont, Edward M.: *The Ambassador from Wall Street. The Story of Thomas W. Lamont, J. P. Morgan's Chief Executive*. Lanham, MD, 1994. 175. Feis: *Financial Reconstruction in Mexico*, 662.

¹⁸ Az elismerés a Bucarei Konferencia eredménye volt, amit 1923 májusában tartottak Mexikóvárosban.

¹⁹ Lamont: *The Ambassador from Wall Street*, 176–179., 184–185.

a törlesztést, és végeredményben az ICBM mindössze 40 millió dollárt kapott.²⁰ Ennek a problémának a kezdetén az amerikai kormányzat is kivette részét a dolgok irányításából. Mielőtt elismerték volna Mexikót, a külügyminisztérium azt tanácsolta Lamontnak, hogy ne utazzon oda a tárgyalásokra.²¹ Ez jól mutatja azt a dilemmát is, ami az 1920-as években végigkísérte az amerikai politikai vezetés Latin-Amerika-politikáját: mennyire játszanak aktív szerepet abban, hogy befolyásolják az amerikai pénzügyi részvételt a térség talpraállításában.

Az amerikai kormányok nem kívántak jelentős szerepet játszani politikai szinten abban, hogy a világ visszanyerje egészséges pénzügyi és gazdasági állapotát. Azt gondolták, ezzel túlságosan is elköteleznék magukat. Úgy vélekedtek, ezt többé-kevésbé az amerikai pénzügyi körökre kell bízni. Ennek ellenére, elsősorban Hoovernek²² köszönhetően, a külügyminisztérium meg akarta őrizni azt a jogát, hogy véleményt nyilvánítson a külföldi országoknak nyújtott amerikai magánkölcsonokról. Persze Hoover is az amerikai hegemonia kiterjesztésére törekedett, de óvatos volt a túlságosan könnyed pénzkölcsönzéssel kapcsolatban, és így gondolkodott: „Morálisan és önző szempontból is érdekeltek vagyunk az egész világ gazdasági és politikai feltámasztásában. Amerika tulajdonképpen a nemzetközi tőke végső tartaléka. Amennyiben ezt a tőkét nem megtérülő befektetésekre használják fel, kevés remény van a gazdasági fellendülésre.”²³ Minden banknak értesítenie kellett a külügyminisztériumot bármilyen kölcsönről, amit az amerikai pénzpiacon szántak kibocsátásra, mert a külügyi vezetés úgy ítélte meg, „annak tükrében, hogy esetlegesen a nemzeti érdek is érintett, meg kell kapnia a lehetőséget, hogy elmondja a kisbefektetőknek, amennyiben ez ajánlatosnak tűnik, hogy van vagy nincs kifogása egy konkrét kibocsátással kapcsolatosan.”²⁴

Noha ez a nem hivatalos ellenőrzés elsősorban az európai kibocsátásokra vonatkozott, komoly következményekkel járt a latin-amerikai térségre is. Az Egyesült Államok pénzügyi és politikai körei úgy találták, előnyükre válik a kölcsönös viszony. Míg a külügyminisztérium nem emelt vétót egyetlen latin-amerikai kölcsön ellen sem,²⁵ az amerikai bankárok befektetésein keresztül megvalósult a pénzügyi behatolás és ennek eredményeképpen a teljes pénzügyi függőség.²⁶ Másrészt viszont, ha a külügyminisztérium nyilvánvalóan áldását adta egy kölcsönre, a nagyközönség bizalma megnőtt, és könnyebb volt a bankoknak a kötvénykibocsátás az amerikai piacon. Mivel a katonai erővel történő adósságbehajtás már nem volt komolyan számításba vehető opció, a teljes pénzügyi függőséget szívesen látták az amerikai politikai körök. Az amerikai kormányzat egyfelől ellenőrzést akart gya-

²⁰ Lamont: *The Ambassador from Wall Street*, 198–200., 280.

²¹ Lamont: *The Ambassador from Wall Street*, 176.

²² Herbert Hoover ekkor még kereskedelmi miniszter volt, 1929 és 1933 között pedig amerikai elnök.

²³ Hoover, Herbert Clark: *The Memoirs of Herbert Hoover*. Vol. 2. New York, 1952. 87.

²⁴ FRUS: 1922. vol. 1. 557–558.

²⁵ Az egyetlen kivétel talán a braziliai Sao Paulo állam lehetett. 1925-ben ugyanis a külügyminisztérium kétszer is kifejezte nemtetszését egy tervezett kölcsönrel kapcsolatban. Az ok állítólag az adott állam „kávéra vonatkozó valorizációs politikája” volt (FRUS: 1925. vol. 1. 533–535.). Három évvel később aztán megadták a jóváhagyást (FRUS: 1928: vol. 1. 1022–1025.). A Dominikai Köztársaság esetén 1926-ban csak némi politikai erődemónstráció és bizonyos specifikus kondíciók után volt hajlandó a külügyminisztérium a 10 millió dolláros kölcsönhöz hozzájárulni (FRUS: 1926. vol. 2. 40–50.).

²⁶ 1926-ra a külföldi kölcsönkibocsátások a következő latin-amerikai országokat érintették: Kuba, Brazília, Argentína, Chile, Peru, Bolívia és Uruguay (Morrow, Dwight W.: *Who Buys Foreign Bonds?* Foreign Affairs, vol. 5. (1927) no. 2. 353.).

korolni a kölcsönfolyósítás terén, nehogy veszélyes komplikációk lépjenek fel később, ami netán intervencióhoz vezethet, másfelől viszont abban volt érdekelt, hogy az amerikai gazdasági és pénzügyi hatalom minél inkább elterjedjen a világon. Így a hivatalosan meg nem fogalmazott kettős cél az volt, hogy ezekben az országokban megvalósítsák mind a gazdasági, mind a stratégiai stabilitást. Ennek érdekében a latin-amerikai országokban az amerikai pénzügyi tanácsadók váltak a pénzügyi politika tipikus jellemezőjévé az 1920-as években.

A pénzügyi tanácsadói rendszer mint egységes szisztéma sosem volt egy teljesen egyértelműen elfogadott politika, akár elméleti szempontból, akár a kormányzati támogatás szempontjából nézzük azt. Inkább organikus fejlődés szülöttjének tekinthető. Már az első világháború alatt, minden valószínűség szerint stratégiai megfontolásokból, Nicaraguában és Haitin kezdett alakot öltetni a gazdasági tanácsadás intézménye, mégpedig kongresszusi jóváhagyással.²⁷ A pénzügyi tanácsadói rendszert Kubában, Panamában és a Dominikai Köztársaságban is bevezették még 1920 előtt.²⁸ A kérdés adódik: a latin-amerikai országok, amelyek oly kétségbeesetten kerestek segítséget az amerikai hegemonia ellen, miért fogadták el, sőt, kaptak mohón ezen pénzügyi szakemberek után, még ha ez szuverenitásuk egy részének feladásával is járt? A válasz egyszerű: ha egy pénzügyi szakember vagy csoport ellátogatott egy latin-amerikai országba, a kölcsönkibocsátás lehetősége az amerikai piacon megnőtt. Ezeket a szakembereket körülvette az elméleti és gyakorlati felsőbbrendűség aurája, és magukkal vitték az egészséges pénzügyi szellem *know-how*-ját is. Szimpla jelenlétük elég volt ahhoz, hogy bizalmat keltsen egy tervezett kölcsönügyletben, vagy megújítsa a bizalmat a pénzügyileg nehéz helyzetbe került országok irányába. Ráadásul ezek a szakértők, legalábbis a felszínen, nem az amerikai kormány emberei voltak, így pozíciójuk függetlenebbnek és liberálisabbnak tűnt, ami miatt őszinte jóbarátként üdvözölték őket a legtöbb országban. Latin-Amerikában különösen szívesen fogadták őket. Természetesen Európában sem volt nagyon különböző a helyzet. Egy amerikai pénzügyi vagy gazdasági szakember ott is a mindenhatóság üzenetével érkezett, és ráadásul az állandó európai ellenségeskedés közepette a semlegesség eszméjét is megtestesítette. Európában tehát, a nyilvánvaló pénzügyi megfontolások mellett, legalább akkora volt egy amerikai szakember politikai súlya. Elég Magyarország, Németország és Lengyelország példáját idézni, ahol amerikai szakember irányította, illetve ellenőrizte a pénzügyi reformokat.

A legprominensebb személy, aki Latin-Amerika pénzügyeit próbálta rendbe hozni az első világháború után, Edwin Walter Kemmerer volt, akit egyszerűen csak a „nemzetközi pénzdoktornak” hívtak. Érdemes szemügyre venni röviden munkásságát, amin keresztül kiderül, mennyire széleskörű volt az amerikai befolyás Latin-Amerikában. 1919-ben Kemmerer Guatemalába látogatott, de itt az ország heves ellenállása a külföldi ellenőrzéssel szemben nagyban megghiúsította a munkáját.²⁹ Következő megbízatása Kolumbiába hívta 1923-ban. Miután az Egyesült Államok és Kolumbia megegyeztek a 25 millió dolláros kártérítésben az utóbbi részére, ami a Panama-csatorna körüli vitából adódott, Kolumbia megkérte az Egyesült Államok külügyminisztériumát, hogy nyújtsanak pénzügyi tanácsadói segítséget.³⁰ Mivel az Egyesült Államoknak fontos volt, hogy a latin-amerikai országok

²⁷ Rosenberg, Norman L.: *From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898–1929*. The Journal of American History, vol. 74. (1987) no. 1. 64.

²⁸ Rosenberg: *From Colonialism to Professionalism*, 64–65.

²⁹ Rosenberg: *From Colonialism to Professionalism*, 68–70.

³⁰ Seidel, Robert N.: *American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America, 1923–1931*. The Journal of Economic History, vol. 32. (1972) no. 2. 527.

pénzügyileg és gazdaságilag minél jobban teljesítsenek, a legismertebb szakembert, Kemmerert választották a feladatra.³¹ A „doktor” nagyon hatékonyan és sikeresen dolgozott, és később is visszatért Kolumbiába, hogy további kölcsönök amerikai elhelyezését segítse. A következő állomás Chile volt 1925-ben, ismét a külügyminisztérium jóváhagyásával. Ha a jövőbeni befektetéseket tekintjük mérlegnek, megállapítható, hogy Kemmerer és csapatának munkája gyümölcsöző volt: 1925 és 1929 között a befektetések csaknem elérték a 200 millió dollárt, míg 1919 és 1925 között ennek az összegnek mindössze 30%-a volt realizálható.³² Bolívia is abban a megtiszteltetésben részesült, hogy 1927-ben, két éves udvarlás után, Kemmerer elfogadta a meghívást, hogy segítsen rendezni az ország pénzügyeit. A következő „páciens” Ecuador volt, és noha Kemmerer nézetei összeütközésbe kerültek a külügyminisztériumével, az ő pénzügyi reformjainak tudható be, hogy az ország *de jure*, azaz végleges és teljes elismerést kapott 1928-ban.³³ Kemmerer utolsó állomása Peru volt 1930-ban, ahol képes volt rávenni a perui vezetést, ami tulajdonképpen diktátorság volt, hogy fogadjon el és vezessen be pénzügyi reformokat. Később Kemmerer megkísérelte varázslatát Latin-Amerikán kívül is alkalmazni: járt Lengyelországban és Kínában is. Ő maga egyébként három tényezőnek tulajdonította az amerikai pénzügyi szakemberek iránti hatalmas igényt: az amerikai részről mutatkozó viszonylag gyenge politikai terjeszkedésnek, az Egyesült Államok pénzügyi és gazdasági prosperitásának és a legtöbb ország azon vágyának, hogy amerikai tőkét csábítson magához.³⁴

Ugyanakkor Kemmerer csak egyike volt a számos amerikainak, akik az 1920-as években hazájuk és a világ javát szolgálták a pénzügyi szférában. Amerikai pénzügyi szakemberek egész sora vett részt hasonló vállalkozásokban, és nem csak Latin-Amerikában, de gyakorlatilag az egész földgolyón: Thomas William Lamont Japánban, Kínában, Mexikóban, Ausztriában, Franciaországban és Olaszországban, Charles Dawes³⁵ Németországban és a Dominikai Köztársaságban, Owen Young³⁶ Németországban, Seymour Parker Gilbert szintén Németországban, Jeremiah Smith és Royall Tyler Magyarországon, Dwight Whitney Morrow Kubában, Arthur Chester Millsbaugh Perziában és Haitin, William Wilson Cumberland Örményországban, Törökországban, Peruban, Haitin és Nicaraguában, Charles Schuveldt Dewey Lengyelországban, Henry Parker Willis a Fülöp-szigeteken és Írországban. Jól látható, hogy ezeknek az amerikai szakértőknek a láncolata az egész világot behálózta, ahol amerikai pénzügyi érdekek voltak jelen. Ők testesítették meg az amerikai érdekeket a külpolitikában az 1920-as években. Természetesen munkájukat nem hivatalos státuszban végezték, csak ritkán voltak félig hivatalos minőségben jelen. Még ha a Népszövetség égisze alatt is tevékenykedtek, mint Jeremiah Smith vagy Royall Tyler Magyarországon, amerikai magánszemélyekként szerepeltek, és nem mint az amerikai kormány képviselői. Az Egyesült Államok szempontjából ennek „megvolt az az előnye, hogy az ügyeket politikamentessé tette, elkerülte a kormányzati felelősségvállalást, és maximalizálta az amerikai pénzügyi befolyást”.³⁷ Mindez tulajdonképpen a dollárdiplomácia folytatását je-

³¹ Seidel: *American Reformers Abroad*, 527.

³² Seidel: *American Reformers Abroad*, 535.

³³ Seidel: *American Reformers Abroad*, 537–539.

³⁴ Kemmerer, E. W.: *Economic Advisory Work for Governments*. The American Economic Review, vol. 17. (1927) no. 1. 2–4.

³⁵ Róla nevezték el a Dawes-tervet 1924-ben.

³⁶ Róla nevezték el a Young-tervet 1929-ben.

³⁷ Leffler, Melvyn P.: *American Policy Making and European Stability, 1921–1933*. The Pacific Historical Review, vol. 46. (1977) no. 2. 220.

lentette. Ezúttal viszont nemcsak pénzügyi behatolás történt, hanem némi wilsoni szellemiség is belevegült a tevékenységbe, és segítséget nyújtottak olyan monetáris kérdésekben, mint az államháztartás és a fizetőeszköz stabilitása.

Az egyik fő probléma a Népszövetség és Latin-Amerika közötti viszonyban ugyanaz volt, mint a Népszövetség és a világ egyéb hatalmai között jelentkező nehézség: Dél-Amerika legnagyobb és legjelentősebb országai, Brazília és Argentína hiányoztak a tagok sorából.³⁸ Ez a két ország képviselte a legnagyobb területet, népességet, termelést és kereskedelmet Latin-Amerikában. Nélkülük nem volt elképzelhető igazán hatékony latin-amerikai blokk, akár a Népszövetségen belül, akár azon kívül. Így a kisebb államoknak a térségből nem volt esélyük, hogy ellenálljanak az amerikai tőkének és befolyásnak.

Ezenfelül, amikor a Népszövetségen volt a sor, hogy megmutassa elkötelezettségét latin-amerikai tagállamai felé, mindig szégyenteljesen visszavonult az amerikai ellenállás következtében. A dolgok mindig az Egyesült Államok szája íze szerint alakultak. Például a népszövetségi megfigyelőket amerikai nyomásra kizárták az 1923-as és 1928-as Pán-Amerikai Konferenciákról.³⁹ A pán-amerikanizmus köpenyébe bújva az Egyesült Államok megakadályozott bármiféle kezdeményezést a Népszövetség részéről Latin-Amerika megsegítésére. Amikor fegyveres konfliktus támadt latin-amerikai országok között, mint például Panama és Costa Rica vagy Peru és Chile között, az érintett országok a Népszövetség helyett inkább a pán-amerikanizmus intézményét választották, ami tulajdonképpen amerikai döntőbíráskodást jelentett.⁴⁰ Az Egyesült Államok álláspontja csak az 1930-as években változott meg, amikor hozzájárult ahhoz, hogy a Népszövetség részt vegyen latin-amerikai vitás helyzetek rendezésében.⁴¹ Am addigra lényeges elmozdulás történt: az amerikai befektetések Latin-Amerikában átvették a vezető szerepet az európai kontinenstől.⁴² Így, amikor Franklin Roosevelt bejelentette a „jó szomszédság” politikáját 1933-ban, ami nagy részben Hoover politikájának a folytatása volt, az Egyesült Államok pénzügyi dominanciája Latin-Amerikában már erős lábakon állt. Az 1929-es pénzügyi összeomlás és a következtében fellépő gazdasági világválság nem tette lehetővé a pénzügyi és gazdasági újjáépítést sem Európában, sem Latin-Amerikában. Még azok az országok is, amelyek az 1920-as években pozitív eredményeket értek el, például Ausztria vagy Magyarország, az 1930-as évek elején bejelentették fizetéseképtelenségüket. Az idő előrehaladtával a Népszövetség egyre jobban vesztett kezdeti presztízséből és politikai akcióképességéből, míg az Egyesült Államok hegemoniája végleg megszilárdult a nyugati féltekén.

³⁸ Brazília ugyan tag volt, de éppen azért lépett ki, mert nem kapott támogatást sem a Népszövetségtől, sem a testvér országoktól, amikor egy állandó helyet kért a szervezet Tanácsában (Duggan, Stephen P.: *Latin America, the League, and the United States*. Foreign Affairs, vol. 12. (1934) no. 2. 284–285.

³⁹ Burks, David, D. *The United States and the Geneva Protocol of 1924: “A New Holy Alliance”?* The American Historical Review, vol. 64. (1959) no. 4. 891.

⁴⁰ Wilson, Joan Hoff: *American Business & Foreign Policy, 1920–1933*. Lexington, KY, 1971. 163. Martin, Percy Alvin: *Latin America and the League of Nations*. The American Political Science Review, vol. 20. (1926) no. 1. 27.

⁴¹ Az eset 1933-ban történt, amikor Kolumbia és Peru között támadt konfliktus, és az Egyesült Államok elfogadta a Népszövetség közreműködését a probléma megoldására. Természetesen ez az együttműködés közelebbről meg nem határozott „bizonyos feltételek függvénye” volt (League of Nations: Official Journal, vol. 14. (1933) no. 4. 614.).

⁴² Wilson: *American Business & Foreign Policy*, 168.