



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

P

Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)

Volúmen 1

Autor:

Morgenfeld, Leandro Ariel

Tutor:

Rapoport, Mario

2009

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Filosofía y Letras.

Posgrado



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL
Repositorio Institucional de la Facultad
de Filosofía y Letras, UBA

Tesis
13-5-10-1

856.109
21 OCT 2009

**Argentina frente a Estados Unidos
en las conferencias panamericanas
(1880-1955)**

Tesis de Doctorado en Historia

Leandro Ariel Morgenfeld

Director
Mario Rapoport

Consejero de Estudios
Claudio Katz

Tomo I

Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires
Octubre 2009

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Agradecimientos

Esta Tesis de Doctorado es el resultado de más de seis años de investigación. La preocupación por la temática surgió en el año 2003, durante la cursada de la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Se terminó de delinear el tema a partir de mi incorporación al equipo del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social (IIHES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA -que luego pasó a integrar el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), Unidad Ejecutora en Red del Conicet-. La elección del tema surgió a partir de una discusión con el Director de esta Tesis, Mario Rapoport, quien desde hace años estudia diversos aspectos de la historia de las relaciones internacionales y la política exterior argentina, y en particular de la relación argentino-estadounidense. Me alentó a que profundizara la investigación en los archivos diplomáticos para observar el comportamiento de las delegaciones argentinas en las conferencias panamericanas, como una instancia para comprender una de las manifestaciones de la política exterior y de la inserción internacional argentina. La presente investigación se enmarca en proyectos de investigación financiados por la Universidad de Buenos Aires y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica¹.

Para la realización de esta Tesis, conté con una Beca de Posgrado del CONICET (2005-2010) y también con una beca de investigación de la Comisión Fulbright Argentina (2008), que me facilitó una estadía de tres meses en Washington DC para trabajar en los *National Archives and Records Administration* y en diversas bibliotecas estadounidenses.

Muchas personas colaboraron, directa e indirectamente, para que esta investigación pudiera desarrollarse y por este motivo quiero agradecer a aquellos y aquellas sin los cuales esta Tesis no hubiera prosperado.

En primer lugar, a todos y todas los/as investigadores/as del IIHES con los que compartí discusiones y avances de mi investigación durante los últimos cuatro años. A lo largo de todo este tiempo socialicé mis inquietudes y participé en múltiples actividades académicas, especialmente, con Mario Rapoport, Claudio Spiguel, Noemí Brenta, Rubén Laufer, Andrés Musacchio, Ricardo Vicente, Eduardo Madrid, Lidia Knecher, María Cecilia Míguez, Martín Fitzbein, Florencia Médici, Hernán Braudé, Agustín Crivelli, Pablo López, Pablo Nacht y Carolina Pontelli, entre otros/as. También a las personas que cumplen tareas administrativas en el Instituto, Mariana Fiore, Flavia Navarro y Andrea Dietz, quienes con la mejor voluntad me han facilitado siempre todo lo que necesitaba. Asimismo, a los nuevos compañeros de los otros nodos del IDEHESI, especialmente a Cristian Buchrucker y Beatriz Figallo.

Quiero agradecer especialmente a Claudio Katz, Consejero de Estudios, y a Claudio Spiguel, Eduardo Glavich, Rubén Laufer y Sebastián Juncal quienes, además de Mario Rapoport, se tomaron el trabajo, en forma totalmente desinteresada, de hacer lecturas críticas de los borradores de esta Tesis, aportándome valiosos comentarios y sugerencias.

Mi agradecimiento se extiende, además, a las personas que trabajan en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), quienes, aún en las precarias condiciones edilicias y presupuestarias del mismo, me permitieron investigar durante más de cinco años para recabar información fundamental. Lo mismo en relación a los/as trabajadores/as

¹ PICT-SECyT 2009-2012 (Código 07-02107, IDEHESI): “Los Proyectos de Nación en Argentina: Identidad, Relaciones Internacionales y Modelos Económicos”; UBACyT 2008-2010 (Código E 027, FCE): “Las relaciones internacionales de la Argentina en tres coyunturas y procesos de cambio de la economía y la política mundial y regional: los inicios de la segunda posguerra, la crisis de los años 70 y el cambio de siglo”; PICT-SECyT 2008-2010 (Código 06-01664, FCE): “Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil pasado, presente y perspectivas”; PICT-SECyT 2005-2007 (Código 04-14216): “Procesos de integración y bloques regionales: análisis de sus dimensiones teórica, socioeconómica y estratégica”; UBACyT 2004-2007 (Código E038, FCE): “Las opciones de inserción internacional y la evolución interna de la Argentina: economía, política exterior y relaciones con las potencias y bloques regionales (1976-2005)”

de las bibliotecas y archivos que visité en estos años, tanto en Argentina como en Estados Unidos. En mi estadía en Washington, me prestaron su colaboración y ayuda Robert Griffith, Jefe del Departamento de Historia de *American University*; Anna Nelson y Max Paul Friedman, profesores de historia de esa universidad; Joseph Tulchin, Robert A. Potash, Pablo Pozzi, M. Graciela Abarca y Marcos Novaro, que me asesoraron para el trabajo en los archivos estadounidenses; y Norma González, de la Comisión Fulbright. Oscar Ernesto Menjivar, por su parte, me facilitó materiales sobre las conferencias panamericanas que me fueron de gran ayuda.

Finalmente, quiero dar las gracias a todos los colegas investigadores, docentes y estudiantes no nombrados, pero que en congresos, jornadas, simposios, cursos, seminarios, clases y charlas realizaron críticas, sugerencias y/o comentarios que alentaron la presente investigación. Con ellos fui compartiendo, en los últimos años, avances parciales de este trabajo.

Por último, el mayor agradecimiento a Moro, con quien compartimos estos últimos años, por todo lo que me contuvo y ayudó para poder terminar esta Tesis, y a nuestra pequeña hija, Ona, la razón de nuestra felicidad y, espero, una futura lectora de estas páginas. Ellas fueron las que más padecieron mi "ausencia" durante los últimos meses en los que terminé de escribir la tesis. También al resto de mi familia, por el apoyo y el aliento, y en especial a mi papá, que si bien ya no está presente, alentó en los inicios esta vocación y hubiera sido, imagino, un lector entusiasta.

A pesar del carácter en algún sentido colectivo que tuvo la presente investigación, y de las múltiples personas que aportaron a la misma, debo aclarar que lo aquí expuesto corre por mi exclusiva cuenta, excusándose a los anteriormente nombrados de responsabilidad alguna por lo expresado en esta Tesis.

Esta investigación, junto a otras actividades de docencia y militancia en la universidad pública de Buenos Aires, como actividades crítico-prácticas y práctico-críticas, se enmarcan en una preocupación político-académica por el estudio y la transformación de la realidad. Esta Tesis está dedicada, humildemente, a todos los que lucharon (en particular a los 30.000 *detenidos-desaparecidos* durante la última dictadura militar argentina) y luchan contra las diversas formas de injusticia del sistema social vigente y por la construcción de una sociedad más justa y libre. Ojalá pueda ser un pequeño aporte en esta perspectiva de conocimiento y transformación social.

Leandro Ariel Morgenfeld
(leandromorgenfeld@hotmail.com)

Buenos Aires, 16 de octubre de 2009

Índice

<u>Introducción</u>	7
<u>Capítulo I:</u> Estado de la cuestión y conceptos fundamentales de/para la investigación	16
1. Estado de la cuestión	17
2. Conceptos fundamentales de/para la investigación	33
<u>Capítulo II:</u> Antecedentes de las conferencias panamericanas (1810-1880): Monroe, Bolívar y los fallidos congresos latinoamericanos	56
1. Los antecedentes de las relaciones interamericanas (y sus obstáculos)	57
2. Las independencias hispanoamericanas y la doctrina Monroe	58
3. El proyecto de Bolívar y el Congreso de Panamá	69
4. Los fallidos congresos latinoamericanos	78
5. Conclusiones	85
<u>Parte A: Del imperialismo a la guerra (1880-1914)</u>	88
<u>Capítulo III:</u> ¿"América para los americanos" o "América para la Humanidad"?: Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890)	113
1. Antecedentes inmediatos de la convocatoria: Estados Unidos, de la reticencia a la convocatoria; Argentina, los temores a una liga "anti-europea"	114
2. Características de la Conferencia	124
3. Balance de la Primera Conferencia Panamericana	144
<u>Capítulo IV:</u> Los inicios del "gran garrote" <i>yankee</i> y la reivindicación argentina del arbitraje compulsivo: Segunda Conferencia Panamericana, México (1901-1902)	151
1. Antecedentes de la convocatoria: la última década del siglo XIX	152
2. Características de la Conferencia	156
3. Balance de la Segunda Conferencia Panamericana	179
<u>Capítulo V:</u> Estados Unidos y Argentina, entre la "Doctrina Drago" y el "corolario Roosevelt": Tercera Conferencia Panamericana (Río de Janeiro, 1906)	184
1. Antecedentes de la convocatoria: la "doctrina Drago" y el "corolario Roosevelt"	185
2. Características de la Conferencia	196
3. Balance de la Tercera Conferencia Panamericana	213
<u>Capítulo VI:</u> La tregua entre Estados Unidos y Argentina en el primer centenario: Cuarta Conferencia Panamericana (Buenos Aires, 1910)	217
1. Antecedentes de la convocatoria: de La Haya a Buenos Aires	218
2. Características de la Conferencia	222
3. Balance de la Cuarta Conferencia Panamericana	232

<u>Parte B: De la guerra a la crisis (1914-1929)</u>	237
<u>Capítulo VII:</u> El avance estadounidense en América Latina y la carrera armamentista entre Argentina y Brasil: Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923)	262
1. Antecedentes de la convocatoria: la postergación en 1914 por la guerra	263
2. Características de la Conferencia	269
3. Balance de la Quinta Conferencia Panamericana	285
<u>Capítulo VIII:</u> Argentina desafía a Estados Unidos: ¿no intervención?, ¿rebaja de tarifas aduaneras?: Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)	288
1. Antecedentes de la convocatoria: crece la tensión norte-sur en América	289
2. Características de la Conferencia	293
3. Balance de la Sexta Conferencia Panamericana	310
<u>Parte C: De la crisis a la guerra (1929-1939)</u>	317
<u>Capítulo IX:</u> El fantasma de la cesación de pagos durante la crisis. Argentina, con Estados Unidos, se opone a la propuesta de México: Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933)	344
1. Antecedentes de la convocatoria: conciliación, arbitraje y guerra	345
2. Características de la Conferencia	352
3. Balance de la Séptima Conferencia Panamericana	365
<u>Capítulo X:</u> La antesala de la guerra, entre los pactos continentales y los viejos resquemores: Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938)	369
1. Antecedentes de la convocatoria: la antesala de la guerra	370
a. Entre Montevideo y Buenos Aires	370
b. La Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936)	372
c. La antesala de la guerra en Europa y la reacción en América	383
2. Características de la Octava Conferencia Panamericana	387
3. Balance de la Octava Conferencia Panamericana	399
<u>Parte D: La guerra (1939-1945)</u>	403
<u>Capítulo XI:</u> América ante la guerra: entre el neutralismo y la beligerancia (Panamá, 1939; La Habana, 1940; Río de Janeiro, 1942)	424
1. Primera Reunión de Consulta de Cancilleres (Panamá, 1939)	425
2. Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres (La Habana, 1940)	434
3. Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres (Río de Janeiro, 1942)	449
4. Balance de las Reuniones de Consulta de Cancilleres de países americanos	464

<u>Capítulo XII:</u> La salida de la guerra (Conferencias de Chapultepec y San Francisco, 1945)	469
1. Los prolegómenos de la Conferencia de Chapultepec	470
2. Características de la Conferencia	482
3. La entrada de Argentina en la guerra y su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas (San Francisco)	492
4. Balance de las Conferencias de Chapultepec y San Francisco	500
<u>Parte E:</u> Inicios de la guerra fría (1945-1955)	503
<u>Capítulo XIII:</u> América en la inmediata posguerra: Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (Río, 1947) y Novena Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948)	527
1. Entre la Conferencia de San Francisco y la de Río	528
2. Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (Río de Janeiro, 1947)	535
3. Novena Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948)	543
4. Balance de las Conferencias de Río de Janeiro y Bogotá	560
<u>Capítulo XIV:</u> El inicio de la “guerra fría” en América: Cuarta Reunión de Cancilleres (Washington, 1951) y Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954)	564
1. Entre la Conferencia de Bogotá y la de Washington	565
2. Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Washington, 1951)	569
3. Entre Washington y Caracas	577
4. Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954)	584
5. Balance de las Conferencias de Washington y Caracas	600
<u>Conclusiones</u>	605
<u>Anexos</u>	620
I. Conferencias Panamericanas (1880-1955)	621
II. Presidentes, ministros de relaciones exteriores y representantes diplomáticos de Argentina y Estados Unidos (1880-1955)	628
III. Acuerdos firmados por Argentina y Estados Unidos (1880-1955)	635
IV. Cuadros estadísticos	637
V. Documentos argentinos y estadounidenses de las conferencias panamericanas	657
<u>Bibliografía</u>	681
1. Libros, Artículos y Tesis	682
2. Publicaciones periódicas	705
3. Recursos en Internet	706
4. Archivos y Bibliotecas	707

Introducción

a. Presentación y relevancia del tema

El objetivo de esta investigación, desde su inicio allá por 2003, fue profundizar en el conocimiento de la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos. Para ello, se decidió estudiar un aspecto de la misma: cómo se manifestaba la inserción internacional y la política exterior argentina -y en particular su relación con Washington- en su actuación en las conferencias panamericanas, desde el período en que el país del sur se incorporaba y era incorporado plenamente a la economía mundial capitalista. En esa línea, en esta Tesis se analiza cómo se posicionó Argentina frente a Estados Unidos en las primeras diez conferencias panamericanas (y otros siete cónclaves especiales que se sucedieron en el período 1880-1955), escenario diplomático privilegiado para entender la relación entre dos países que pasaron a ocupar lugares muy disímiles en el concierto de las naciones y en el continente americano especialmente.

La política exterior de la Casa Blanca hacia América Latina se centró, desde finales del siglo XIX, en la estrategia de consolidar el dominio económico y político en la región a partir de la constitución de una Unión Panamericana, uno de cuyos ejes iniciales lo constituía una unión aduanera. Esa fue la institución que, tras la segunda guerra mundial y en el contexto del inicio de la “Guerra Fría”, devino en la Organización de los Estados Americanos (OEA). El estudio del derrotero de las conferencias continentales muestra que las delegaciones enviadas por los gobiernos argentinos fueron, en la mayor parte de los cónclaves americanos, un obstáculo para el proyecto de Washington. Las conferencias panamericanas son uno de los ámbitos privilegiados para observar cómo Estados Unidos intentó imponerse como la potencia hegemónica en la región, limitando la injerencia en la misma de otros países europeos y demás potencias extracontinentales y la capacidad latinoamericana de establecer bloques o alianzas que limitaran el poderío estadounidense. El sistema interamericano fue uno de los escenarios regionales y de las manifestaciones de la lucha inter-imperialista y de los conflictos entre países centrales y dependientes que caracterizó este período. La actuación argentina en las conferencias, a lo largo de los 75 años que abarca esta Tesis, constituye un aspecto destacado de su política exterior y de la particular forma a través de la cual se relacionó con las potencias europeas para intentar obstaculizar el proyecto de Washington.

Desde la expansión de Estados Unidos a fines del siglo XIX y la inserción de Argentina en el mercado mundial como economía productora y exportadora de bienes primarios, ambos países

se destacaron en cada extremo del continente americano. Ya en la Conferencia de Washington (1889-1890), en la cual la Casa Blanca pretendía empezar a consolidar su posición en la región, la delegación encabezada por Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana se convirtió en un escollo para los planes estadounidenses, en función de la relación económica y política privilegiada que mantenía Argentina con Europa, y en particular con Gran Bretaña. En las primeras conferencias panamericanas, se observa cómo se manifiesta la lucha entre distintas potencias europeas –Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia, principalmente- y Estados Unidos por el dominio de una región que comenzaba a especializarse como productora y exportadora de alimentos y materias primas, como mercado para las manufacturas del Viejo Continente y como receptora de capitales de los centros imperialistas.

A lo largo de los tres cuartos de siglo abarcados en esta investigación, la disputa fue incrementándose, y la balanza de poder comenzó a inclinarse cada vez más a favor de Estados Unidos, que reafirmó su hegemonía tras la primera guerra mundial, y de a poco se fue transformando en el más importante centro financiero internacional y en el principal exportador de capitales y manufacturas hacia América Latina. Argentina, por su parte, constituyó en la década de 1920 un “triángulo” económico con Gran Bretaña y Estados Unidos. Esta particular relación con esas potencias explica, en parte, la tensa relación con su vecino del norte y el permanente enfrentamiento “diplomático” en todas las instancias en las que se discutió sobre los problemas interamericanos.

Argentina fue un obstáculo, una recurrente “piedra en el zapato”, para el proyecto estadounidense de una efectiva organización panamericana. Así analizaba retrospectivamente el Departamento de Estado, en 1946, aún bajo el influjo de Spruille Braden, la actitud de la Casa Rosada hacia el país del norte y su proyecto continental: *“El problema argentino no es nuevo para el resto de las repúblicas americanas o para el gobierno de los Estados Unidos [...] por más de 50 años la Argentina ha resistido la formación de un sistema interamericano. Desde 1889, cuando se creó la Unión Panamericana, Argentina ha ratificado apenas dos de un total de más de un centenar de importantes tratados interamericanos. Tradicionalmente, la Argentina se ha opuesto a los Estados Unidos en todos los problemas interamericanos y mundiales; esto ha sido paralelo al esfuerzo por dominar a América Latina. La política argentina se ha trazado con el objetivo de controlar la política y la economía de Paraguay, Bolivia, Chile, Uruguay, Ecuador y Perú. Desde los primeros días de la Independencia los argentinos se han considerado racialmente superiores a sus ‘hermanos’ latinoamericanos”*¹. Esta afirmación de la cancillería

¹ Este documento, titulado “Política para la Argentina”, fue redactado por el Departamento de Estado (figura sin fecha ni firma), en junio de 1946, bajo las directivas de Spruille Braden, entonces Subsecretario de Asuntos Hemisféricos de dicho Departamento. Está en los Archivos del Departamento de Estado (NARA-DS) y fue traducido y citado por Guadagni (2008: 172).

estadounidense, si bien es parcial porque fue expresada en una coyuntura de fuerte conflictividad bilateral, da cuenta de un conflicto de largo plazo. Parte de esta investigación tendrá como objeto desentrañar este comportamiento de las sucesivas delegaciones argentinas en los cónclaves continentales y reconstruir la historia de las distintas etapas de esta conflictiva relación que sintetiza, desde su particular punto de vista, esta cita del Departamento de Estado.

El contraste entre la importancia de los debates en las conferencias panamericanas –como particular manifestación y escenario de la lucha entre las potencias por posicionarse en América Latina y de las contradicciones entre los países imperialistas y dependientes- y la relativamente escasa atención que se le dio en la historiografía de las relaciones internacionales lo transforman en un campo de investigación de gran relevancia. Estudiar la relación argentino-estadounidense a través de su actuación en las conferencias panamericanas –y en particular cómo el país del sur se fue posicionando frente al coloso del continente-, además de iluminar a través del trabajo documental una parte de la historia poco transitada por los especialistas y poco conocida en general, permitirá entender cómo se conformaron las condiciones históricas para la especial relación entre la Casa Rosada y la Casa Blanca a lo largo de todo el siglo XX. Este conocimiento será provechoso para dilucidar el trasfondo histórico de los diversos proyectos de integración continental que se discuten en América a principios del siglo XXI.

La presente Tesis es parte de una investigación más general, que se propone relevar la relación entre Argentina y Estados Unidos desde el siglo XIX hasta la actualidad, incluyendo las recientes disputas en las primeras cuatro Cumbres de las Américas (1994-2005), en torno al proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas, proceso ya analizado en otros trabajos (Morgenfeld, 2006a, 2006b, 2006c, 2005b y 2004b). Es la continuación de una problemática abordada en la Tesina de Especialización (Morgenfeld, 2005d) y en la Tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas (Morgenfeld, 2007d). En esta Tesis Doctoral, se extiende el período de análisis hasta 1955 y, además, se incorporan significativos documentos relevados en el Archivo del Departamento de Estado de Estados Unidos. La investigación abarca desde el inicio del sistema interamericano hasta la Décima Conferencia Panamericana (1954), que marca un antes y un después en la “Guerra Fría” en el continente, cuando se intentó convalidar, desde la organización interamericana, el desplazamiento del gobierno nacionalista y reformista guatemalteco, acusándolo de filocomunista². A partir de ese entonces, y más aún desde el nuevo salto en la exportación de capitales estadounidenses a América Latina, y desde el cimbronazo que significó el triunfo de la Revolución Cubana, se inició una nueva etapa en la relación entre la Casa Blanca y América

² La Décima Conferencia Panamericana fue la última. La siguiente, programada para realizarse en Quito en 1961, fue finalmente aplazada. A partir de ese momento, se reemplazaron por reuniones de cancilleres o conferencias especiales, bajo la órbita de la Organización de los Estados Americanos.

Latina, incluyendo a Argentina, cuya vida política también dio un giro fundamental tras el golpe que desplazó a Perón, en 1955. Por ese motivo, la Tesis se cierra en la Décima Conferencia Panamericana y con la caída de Perón. En una futura investigación se estudiarán, también, las distintas instancias de la organización panamericana y de la integración continental en las décadas siguientes, para determinar las especificidades de la relación entre ambos países en el contexto de la renovada “Guerra Fría” en el continente, tras la Revolución Cubana, el “giro” que se planteó con la Alianza para el Progreso, la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, las dictaduras militares de la década de 1970 y la “década perdida” de 1980, con la consabida crisis de la deuda externa. Está en el horizonte, entonces, extender esta indagación para abarcar las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos, en las conferencias panamericanas, a lo largo de todo el siglo XX.

b. Objetivos de la investigación

Al inicio de la presente investigación, y luego del estudio del material bibliográfico y de archivo disponible y de la discusión con especialistas y colegas que trabajan sobre la temática, nos propusimos los siguientes objetivos, que exponemos a continuación en forma sintética:

1. Relevar las actuaciones de las delegaciones argentinas y estadounidenses en las primeras diez Conferencias Panamericanas y demás conferencias especiales (de consulta de cancilleres, de paz) en el período 1880-1955, a partir no sólo de la bibliografía secundaria que se ocupa de la relación bilateral, sino también de la profusa documentación presente tanto en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina como en el Archivo del Departamento de Estado de Estados Unidos, que contienen no sólo abundante documentación oficial –e información confidencial desclasificada-, sino un extenso material periodístico relevado por distintas embajadas de estos países en el resto del mundo.
2. Explicar la actuación de la delegación argentina en el contexto específico de cada conferencia y de cada etapa y en particular frente a los sus pares estadounidenses, lo cual permitirá analizar cómo se manifestaron las distintas alternativas de la relación bilateral (mediada por el contexto internacional y por la relación bilateral y multilateral con otros países) a lo largo de los casi tres cuartos de siglo que separaron la Primera y la Décima Conferencias Panamericanas.

3. Establecer en qué medida en las diez primeras conferencias se manifiestan las distintas etapas de la relación entre Washington y Buenos Aires en el período de expansión estadounidense a fines del siglo XIX y en el momento de su avance sobre territorio centroamericano a principios del siglo XX (**Parte A** de la Tesis); en el contexto de la primera guerra mundial y en la reconfiguración y llegada masiva de capitales estadounidenses en la década de 1920 (**Parte B**); en los años posteriores a la crisis de 1929, durante la depresión inicial y con los procesos de la Guerra del Chaco y el recalentamiento de la situación político-militar en Europa (**Parte C**); en los seis años durante los que transcurrió la segunda guerra mundial (**Parte D**); y en la etapa de reconfiguración continental y mundial de posguerra, con el consiguiente establecimiento del mundo bipolar y de la “Guerra Fría” (**Parte E**).

4. Mostrar de qué manera esa relación “diplomática” no puede ser analizada aisladamente, en tanto estaba determinada por distintos intereses económicos-sociales, por las políticas exteriores más generales de Buenos Aires y Washington, por las alternativas de la política interna, por diversos factores estratégicos y militares y por las relaciones con otras potencias, además de elementos coyunturales como podían ser las disputas entre las burocracias que trazaban y ejecutaban las políticas exteriores de cada país o los intereses personales de los funcionarios.

5. Hacer un aporte al debate historiográfico sobre la política exterior argentina y, en particular, sobre las relaciones que mantuvo con Estados Unidos, la principal potencia continental, que fueron históricamente muy conflictivas, más allá de los diversos vaivenes y de las coyunturas particulares de cada conferencia.

6. Dilucidar el carácter de la tensión en las relaciones bilaterales entre la Casa Rosada y la Casa Blanca en el proceso de construcción de la Unión Panamericana primero y de la OEA después, y establecer rupturas y continuidades en las cinco etapas presentadas más arriba.

c. Principales hipótesis

A lo largo de la investigación, se trabajó con las siguientes hipótesis:

1. El proyecto de Unión Panamericana lanzado por Estados Unidos se desplegó, desde 1880, en el período del imperialismo y esto *determinó*³ su desarrollo y su suerte. El que el proyecto se haya desarrollado en esta época lo diferencia de los anteriores proyectos de “integración” continental que se desplegaron entre 1810 y 1880.
2. En la discusión “diplomática” panamericana se manifestaron, como no podría ser de otra manera, los intereses de las distintas potencias de la época y de las estrategias de los diversos sectores de las clases dominantes de los países dependientes, asociados a esas potencias. Las relaciones diplomáticas internacionales, entonces, constituyeron uno de los escenarios en los que se manifestó la lucha interimperialista y en los que las clases dirigentes de los países periféricos se posicionaron frente a esta disputa internacional.
3. Estados Unidos proyectó la Unión Panamericana, hacia fines del siglo XIX, como parte de su expansión capitalista y como forma de contrarrestar el dominio europeo en el continente y en especial en América del Sur, en el contexto de las disputas inter-imperialistas que caracterizaron el período. Fue la respuesta, además, a los intentos de algunos países de relanzar congresos latinoamericanos, que planteaban una integración fuera de la órbita de la Casa Blanca.
4. Buenos Aires intentó obstaculizar el proyecto inicial de Washington no por una posición anti-imperialista, nacionalista o autonomista, sino, fundamentalmente, debido a su relación “competitiva” con la economía del norte y “complementaria” y subordinada con Gran Bretaña y otras potencias europeas, con fuertes inversiones y relaciones comerciales con el país.
5. Ya en el siglo XX, con el avance de Estados Unidos y el retroceso relativo de Gran Bretaña en el continente y en el mundo capitalista occidental, Argentina comenzó a desarrollar una

³ Resulta necesario aclarar el sentido del término “determinación”, debido a las usuales controversias en torno al mismo. “Determinación” no significa “implicación”. Afirmar que un fenómeno está “determinado” por otro no significa señalar que está “implicado” (A entonces B), sino que el otro le fijó ciertos *límites*. Si un elemento no está *determinado* significa que no tiene *límites*, que no es concreto. Ser “determinista” supone analizar, según las condiciones de cada problema estudiado, cuáles son los distintos niveles de concreción, incluyendo las mediaciones, y destacar la interdependencia (jerarquizada) e interrelación de los diferentes procesos constitutivos de la *realidad* total concreta. Así, todo concreto es el resultado de múltiples determinaciones, explicadas jerárquicamente. Desde el materialismo histórico, entonces, entendemos que existen determinaciones y jerarquías explicativas. Es en este sentido que se afirma en la Tesis que las relaciones diplomáticas están *determinadas* por relaciones económico-sociales más amplias. Muchas de estas afirmaciones se irán aclarando y ampliando a lo largo del trabajo.

relación “triangular” con Washington y Londres, lo cual haría que las relaciones en las conferencias panamericanas fueran un tanto más complejas y con más matices en relación a la etapa anterior. Esta nueva situación en el continente limitó, en parte, la capacidad argentina de encolumnar a otros países, en su objetivo de obstaculizar las iniciativas estadounidenses.

6. La crisis mundial de 1929 y el avance de las resistencias anti-estadounidenses en la región – que rechazaban el “intervencionismo yanqui”-, ya sea de gobiernos y fuerzas nacionalistas como de partidos políticos y movimientos más radicales, obligó a la Casa Blanca a redefinir su política exterior hacia América Latina en la década de 1930.

7. Tras la segunda guerra mundial, Estados Unidos consolidó su hegemonía en el mundo capitalista y reforzó su poder en el continente americano, aunque, al mismo tiempo, en la región, y en Argentina en particular, iban a sucederse una serie de gobiernos nacionalistas que afirmarían cierta autonomía en relación con la potencia del norte. Este proceso, contradictorio, también se manifestó en las conferencias panamericanas que se desarrollaron en la última etapa analizada en esta Tesis.

8. A principios de los años '50, Washington comenzó a desplegar una nueva política exterior hacia América Latina, tanto para desestabilizar y debilitar a los gobiernos nacionalistas y reformistas, como para alejar el “peligro comunista”. Su objetivo en esta nueva etapa fue fortalecer la exportación de capitales hacia la región y exigir mejores garantías para las inversiones estadounidenses, que dieron un salto cuantitativo en el continente, además de consolidar su hegemonía, lo cual era también importante desde el punto de vista geo-estratégico.

d. Esquema de la exposición de la Tesis

En el **Capítulo I**, se introducen brevemente las principales obras sobre las relaciones entre Argentina y Estados Unidos y su actuación en las conferencias panamericanas –una suerte de necesario estado de la cuestión, que incluye la revisión de los principales libros y artículos generales sobre la historia de la relación bilateral, aquellos que abordaron temas o períodos particulares y los que se ocuparon específicamente de las conferencias panamericanas- y luego los conceptos fundamentales desarrollados de/para la investigación y la exposición del presente trabajo. En el **Capítulo II**, se estudian los antecedentes de la integración americana, que se remontan al proyecto bolivariano contemporáneo a las luchas por la independencia, pasando

luego por la doctrina Monroe y los frustrados congresos latinoamericanos de las décadas siguientes (1810-1880). El análisis de las conferencias se divide en cinco etapas. En la **Parte A** y los **Capítulos III a VI**, se analizan en detalle los avatares de las primeras cuatro conferencias panamericanas, durante la etapa 1880-1914, en la cual Gran Bretaña era sin duda la potencia con más peso en la Argentina y en América Latina –aunque hacia comienzos del siglo XX ya se registraba una expansión importante de Estados Unidos- y en Buenos Aires gobernaba un régimen oligárquico que planteaba una inserción internacional en base a la producción y exportación de bienes primarios. En la **Parte B** y los **Capítulos VII y VIII**, se desarrollan las dos conferencias panamericanas que se realizaron en la década de 1920, en la cual Estados Unidos ya tenía un peso muy significativo en la región –aunque debió enfrentar la resistencia a su intervencionismo militar en Centroamérica- y aumentaba sus inversiones y su comercio con Argentina, gobernada en ese entonces por la Unión Cívica Radical. En la **Parte C** y los **Capítulos IX y X**, se estudian las dos conferencias panamericanas y la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, que se realizaron en la década de 1930, luego de la gran crisis económica mundial, de la llegada al poder de Roosevelt en Washington y del golpe que derrocó a Yrigoyen en 1930, dando inicio luego a la llamada “década infame”. En la **Parte D** y los **Capítulos XI y XII**, se analizan las tres Reuniones de Consulta de Cancilleres de países americanos que se llevaron a cabo durante la segunda guerra mundial y también la crucial Conferencia de Chapultepec (1945), en la que se discutió el reingreso de Argentina al sistema interamericano, y la Conferencia de San Francisco, que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas. En la **Parte E** y los **capítulos XIII y XIV**, se estudian la novena y décima conferencias panamericanas, la Conferencia para el mantenimiento de la Paz (Río, 1947), en la que se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y la cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres americanos, en el marco de la primera etapa de la “Guerra Fría”, del reposicionamiento mundial de Estados Unidos y de la década de gobierno peronista en Argentina.

A lo largo del trabajo, entonces, se analizan las cinco etapas en que se desenvuelven las primeras diez conferencias panamericanas, hasta mediados de la década de 1950. Al final de la Tesis, en las **Conclusiones**, se propone, una síntesis de lo expuesto. Además, se presentan una serie de **Anexos** sobre la relación entre Argentina y Estados Unidos: una síntesis de las 17 conferencias estudiadas; los nombres de los presidentes, cancilleres y representantes diplomáticos argentinos y estadounidenses; un listado de los 34 acuerdos firmados por Argentina y Estados Unidos en el período; una serie de cuadros con datos estadísticos; y una selección de documentos inéditos argentinos y estadounidenses sobre las conferencias analizadas. Finalmente, se detalla toda la **Bibliografía** utilizada.

Siglas utilizadas en la Tesis

AMREC – Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
ARA – Division of American Republics Affairs (División de Asuntos Americanos del Departamento de Estado)
BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego, Banco Mundial)
DS – Department of State (Departamento de Estado de Estados Unidos)
ECA – Economic Cooperation Administration (Administración para la Cooperación Económica de los Estados Unidos, que llevaba adelante el “Plan Marshall”)
ERP – European Recovery Program (Programa de Recuperación Europea, conocido como “Plan Marshall”)
FMI – Fondo Monetario Internacional
NARA – National Archives and Records Administration (Archivos Nacionales de Estados Unidos)
OEA – Organización de los Estados Americanos
ONU – Organización de las Naciones Unidas
RPA – Division of River Plate Affairs (División de Asuntos del Río de la Plata del Departamento de Estado)
UP – Unión Panamericana

Documentos citados

La mayor parte de los documentos utilizados y citados en esta Tesis fueron extraídos de dos archivos gubernamentales –de las cancillerías estadounidense y argentina–: *National Archives and Records Administration*, sección del *Department of State* (NARA, DS), y del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC). En ambos archivos, la documentación de las conferencias panamericanas está separada y organizada conferencia por conferencia. Para simplificar la forma de citar los documentos, en función de agilizar la lectura, indicaremos en cada cita de qué archivo fueron extraídos y de qué conferencia. Así, por ejemplo, una carta enviada por un delegado estadounidense de la Primera Conferencia Panamericana al Secretario de Estado James Blaine se citará de la siguiente forma: “Morris M. Estee a James Blaine, San Francisco, 26 de junio de 1889 (NARA, DS, I Inter-American Conference)”. Un documento argentino enviado por un embajador al jefe de la cancillería, por ejemplo, será citado de la siguiente forma: “Telegrama confidencial enviado por Felipe Espil al canciller Cantilo, Washington, 7 de octubre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana)”. Hemos optado, salvo casos específicos, por omitir la compleja, diversa -y en algunos casos confusa- numeración y organización interna dispuesta por las cancillerías para los documentos. La misma, en algunos casos, se presenta con dos o tres numeraciones y formas de citación distintas. Como la documentación está organizada en los archivos por conferencia, cada documento que citamos puede cotejarse fácilmente, con la información provista. Todos los pasajes con citas, ya sea de fuentes secundarias o de documentos, se presentarán en cursiva y entrecomillados, para su rápida y fácil identificación.

Capítulo I

Estado de la cuestión y conceptos fundamentales de/para la investigación

“La ‘política exterior’ argentina con respecto a los Estados Unidos y a otras zonas fue pensada por los hombres que conversaban entre las oscuras boiserías de la biblioteca del Jockey Club, o en su comedor brillantemente decorado, o en sus salones, o en las comisiones del Congreso. Era indudablemente un producto sociocultural y tenía también objetivos económicos. Era por lo tanto eminentemente doméstica, interna, y servía, si no a los intereses nacionales todavía muy abstractos, a los intereses decididamente claros del grupo dominante”
(Thomas McGann, 1980: 662)

“El factor político ocupa un espacio propio en el estudio de las relaciones internacionales, y a menudo los teóricos de la dependencia lo han subestimado, pero es preciso, para hacerlo operacional, no confundirlo con la ideología, la burocracia o las ambiciones personales y articularlo debidamente con los factores económicos, estratégicos y sociales”
(Mario Rapoport, 1984: 629).

“No existe una bibliografía abundante sobre la historia de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos”
(Joseph Tulchin, 1990: 305)

“...el debate sobre la inserción internacional y las orientaciones de la política exterior puede ser enriquecido sumando nuevos puntos de vista. Un modo de hacerlo podría ser desarrollar una perspectiva estructural y de largo plazo que examine otras circunstancias en las que los argentinos discutieron el modo de ubicarse en el mundo, sea en orden a la articulación en la economía mundial, sea en el plano de las relaciones interestatales”
(José Paradiso, 1993: 15)

“Para el pueblo de los Estados Unidos, la República Argentina era un enigma, siempre reacia a cooperar, frecuentemente exasperante. Durante cerca de un siglo luego de su nacimiento en 1810, la separación geográfica había impedido relaciones más íntimas con su modelo de la América del Norte. Pero una vez que los inventos modernos redujeron los obstáculos del tiempo y la distancia, el mejor conocimiento sólo había expuesto innatas diferencias en las metas e ideales nacionales. Las divergencias en la política interna y en los planes externos habían reemplazado gradualmente a las barreras físicas como factor de desarmonía. Pese a que en muchas formas la evolución histórica, el crecimiento económico y el desarrollo social de la Argentina, amén de su destino manifiesto, eran paralelos a los del modelo norteamericano, las dos repúblicas frecuentemente fueron rivales más que compañeras en las cuestiones internacionales”
(Harold Peterson, 1985a: 9)

“La apertura de los archivos ingleses y norteamericanos cambia, como se ha dicho, la perspectiva sobre el ‘milagro del subdesarrollo argentino’, al incorporar un factor internacional muy importante al análisis de la declinación de nuestro país con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Surge de esas fuentes que los Estados Unidos boicotearon a la Argentina, boicotearon la conexión anglo-argentina y ayudaron a Gran Bretaña en todas las negociaciones que conducían a la ruptura de este vínculo...”
(Carlos Escudé, 1983: 15)

“Este libro argumenta que, a pesar de frecuentes episodios puntuales de conflicto, la historia de las relaciones argentino-estadounidenses es de cooperación, basada generalmente en fuertes y cada vez mayores lazos comerciales y financieros, intereses estratégicos compartidos y fuertes contactos culturales. Este análisis desafía las visiones académicas y vulgares precedentes sobre la hostilidad argentino-estadounidense, desde la época de Jackson en Estados Unidos hasta la de Carlos Menem en la presidencia argentina y más allá”
(David Sheinin, 2006: 4)

Este primer capítulo consta de dos partes. La primera corresponde al estado de la cuestión y está subdividida en tres apartados. Se presentarán, en el primero, los libros que abordaron en términos generales la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos. En el segundo, se reseñarán las obras que trabajaron sobre períodos o temas particulares de la relación entre Washington y Buenos Aires. En el tercero, se comentarán los trabajos abocados al análisis de la historia del sistema interamericano y de la intervención argentina y estadounidense en las conferencias panamericanas. El objetivo, en esta primera parte, es trazar un “mapa”, una suerte de estado de la cuestión, acerca del tema a desarrollar en la Tesis, pero de ninguna manera se pretende presentar un compendio que abarque toda la historiografía sobre las relaciones argentino-estadounidenses, propósito que escapa a los fines de esta investigación. De todos los libros, artículos y tesis mencionados, enmarcados en distintas tradiciones y corrientes historiográficas, nos valimos de manera diversa: en algunos casos, para extraer información sobre el devenir histórico de procesos coyunturales, y en otros, para recoger perspectivas de análisis, ya sea para reafirmar nuestras interpretaciones o bien para discutir con ellas. En la segunda parte del capítulo, subdividida a su vez en cuatro apartados, se desarrollará nuestra perspectiva y el posicionamiento historiográfico adoptado. En el primer apartado, se explicará a qué concepción de la Historia se adscribe en esta Tesis; en el segundo, cuál fue el devenir de la disciplina de la Historia de las relaciones internacionales; en el tercero, qué determinaciones se plantean a partir de la historia de las relaciones internacionales en la etapa del imperialismo; y en el cuarto, una síntesis del abordaje aquí desarrollado.

1. Estado de la cuestión

i. Libros sobre la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos

El marco teórico con el cuál se abordó esta problemática se ha ido construyendo a partir de los aportes al campo del estudio de las relaciones internacionales desarrollados en los últimos años por distintos investigadores que comenzaron a privilegiar esta temática, desde una perspectiva que involucraba las dimensiones sociales, económicas y políticas más generales, no sobredimensionando la autonomía de las relaciones diplomáticas. Desde los años ‘80 del siglo XX, se fue produciendo en Argentina una revitalización de la historiografía de las relaciones internacionales¹. De todas formas, más allá de los nuevos aportes y pese a los progresos teóricos y a la proliferación de investigaciones con fuentes primarias anteriormente no disponibles, en los

¹ Cfr. Bernal-Meza (2005) y Rougier (1999a).

estudios sobre la historia de las relaciones internacionales hay todavía un enorme campo sin explorar, en particular en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. Tal es la conclusión de Joseph Tulchin, especialista en el tema, tras repasar la bibliografía disponible sobre la cuestión y es también un tópico en el que insisten todos los autores que se ocuparon de esta problemática, aún los que escribieron más recientemente². En este primer apartado, repasaremos los libros –de muy distinta densidad y peso historiográfico– que intentaron dar cuenta, en el largo plazo y en general, de la historia de las relaciones argentino-estadounidenses.

Entre los pocos libros que se ocupan de la historia de la relación bilateral en un extenso período de tiempo, se destaca *Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*, de Harold F. Peterson (1985), cuya primera edición, en inglés, data de 1964³. Es una investigación documentada, con amplia información diplomática, aunque, como se desarrollará más adelante para la bibliografía específica de las conferencias panamericanas, el autor no logró acceder al Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina, por lo cual no pudo revisar la amplísima documentación de la cancillería argentina de primera mano. En los dos tomos de esa obra se pretende, con un análisis de copioso material de archivo fundamentalmente estadounidense, dar cuenta de la relación bilateral en el siglo y medio que siguió a la Revolución de Mayo: “*Los historiadores de ambas naciones han analizado estas relaciones discordantes mediante el estudio de épocas y episodios diversos. Nadie ha intentado abarcar en un solo relato todo el panorama de las relaciones diplomáticas a contar desde la independencia argentina. Yo creo haberlo hecho en el presente volumen*” (Peterson, 1985a: 10-11). Es el primer intento serio de reconstruir la relación bilateral en el largo plazo y, más allá de sus posicionamientos, muchas veces discutibles, y de que está desactualizado, es una referencia inicial obligada a la hora de reconstruir el vínculo entre ambos países, fundamentalmente por el abordaje de múltiples procesos coyunturales que marcaron la relación bilateral en los 150 años analizados.

Otro trabajo muy citado, aún cuando fue escrito hace más de cinco décadas, es *The United States and Argentina*, de Arthur P. Whitaker (1954), en el que se repasa la historia argentina con el sesgo anti-peronista que caracterizaba a la mayoría de los historiadores estadounidenses de esa época. Este autor, que también se ocupa de la problemática de la relación bilateral en otras obras, como *The United States and the Independence of Latin America, 1800-1830* (1964) y “A half

² Una lista de la bibliografía de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos, al menos hasta mediados de la década de 1960, puede encontrarse en Trask, David F., Meyer, Michael C. y Trask, Roger (1968: 158-171); actualizada una década más tarde (Meyer, 1979). Alberto Ciria, por su parte, presenta en *Estados Unidos nos mira* un panorama de la bibliografía de autores estadounidenses sobre Argentina, hasta 1970 (1973: 249-255). Tulchin también presenta un breve ensayo bibliográfico (1990: 305-309), al igual que el aún más actualizado *Bibliographical Essay* de David Sheinin (2006: 167-177).

³ A efectos de facilitar la lectura de este capítulo, hemos optado por consignar solamente los autores, títulos de sus obras y año de edición de las mismas. En la **Bibliografía**, al final de la Tesis, están las referencias completas de cada texto citado. En la Tesis, se optó para las citas por el sistema americano, que consiste en consignar en cada caso y entre paréntesis apellido del autor, año de edición y página referida.

century of Inter-American relations, 1889-1940" (1942), en realidad fue la expresión más cabal de la preocupación que existía por el peronismo entre los historiadores estadounidenses de las décadas de 1940 y 1950. Tanto es así que las tres partes de su libro se titulan "Before Perón", "Under Perón" y "After Perón". En esta última, se refiere al "giro" de la política exterior peronista y a su intento de acercamiento a Estados Unidos, durante su segunda presidencia, aunque no pudo completar ese análisis ya que el libro fue publicado antes del golpe de la "Libertadora". Su análisis se completa con un libro posterior: *La Argentina: un caleidoscopio* (1956), en el que, desde una perspectiva claramente unilateral, se analiza la crisis de 1955 que derivó en el golpe de estado contra Perón. La primera parte se titula, paradójicamente: "De la tiranía al gobierno provisional", y a los bombardeos del 16 de junio y al golpe posterior se los caracteriza como una "revolución". La tercera parte de este libro está dedicada al análisis de las relaciones internacionales argentinas, y en particular al vínculo con Estados Unidos.

Un tercer libro ineludible, mucho más reciente, es *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, de Joseph A. Tulchin (1990), editado ese mismo año en inglés, en Boston, y en castellano, en Buenos Aires. Presenta una buena síntesis de la relación bilateral. Este libro no fue pensado como una obra sistemática, sino que fue el resultado de más de dos décadas de ensayos que escribió el autor sobre la relación entre Argentina y Estados Unidos, que terminaron llevándolo a la publicación de esta obra. Como lo indica su título, y a diferencia del trabajo de Peterson, que pretende abarcar todos los entretelones de la relación bilateral, la obra de Tulchin se concentra en los "malentendidos" y en el "desaprovechamiento de oportunidades" que generaron la histórica "desconfianza". Así, repasa en forma sintética, desde los "primeros contactos" hasta la "reinserción en la política internacional", durante el gobierno de Alfonsín. Si el libro de Whitaker se enmarca en la preocupación por el peronismo, el de Tulchin se inscribe en la etapa del inicio del fin de la "guerra fría", y de la obsesión por la normalización de unas relaciones bilaterales otrora conflictivas, proceso que se desarrollaría en Argentina a partir de la puesta en práctica del "realismo periférico" y el "alineamiento automático", durante la presidencia de Carlos Menem, que sería, desde su perspectiva, el que supuestamente habría logrado superar esa historia de malentendidos y desconfianzas.

Otro libro aún más reciente es *Argentina and the United States. An alliance contained*, de David M. K. Sheinin (2006), parte del cual –los capítulos 2 y 3– ya había sido publicada en *Searching for Authority: Panamericanism, Diplomacy and Politics in United States-Argentine Relations, 1910-1930* (1998). Este historiador canadiense trabajó durante casi dos décadas en su investigación, que abarca desde principios del siglo XIX hasta la crisis de 2001. Polémico, se cruza con el planteo de la mayoría de los historiadores, al afirmar, ya en la introducción, que "Este libro argumenta que, a pesar de frecuentes episodios puntuales de conflicto, la historia de

las relaciones argentino-estadounidenses es de cooperación, basada generalmente en fuertes y cada vez mayores lazos comerciales y financieros, intereses estratégicos compartidos y fuertes contactos culturales. Este análisis desafía las visiones académicas y vulgares precedentes sobre la hostilidad argentino-estadounidense, desde la época de Jackson en Estados Unidos hasta la de Carlos Menem en la presidencia argentina y más allá⁴. Así, este autor parece querer proyectar hacia el pasado las “relaciones carnales” que marcaron el inusual entendimiento bilateral en la década de 1990. Según él, Argentina, a pesar de lo que plantea la mayor parte de la historiografía, habría tenido una relación cada vez más “cordial” con Estados Unidos, a lo largo del siglo XX. Operación similar a la que plantearon, en Argentina, ciertos teóricos seguidores de la teoría del “realismo periférico”, al pretender mostrar, por ejemplo, que la confrontación de Perón con Washington y la “tercera posición” fueron sólo motivadas por factores ideológicos y políticos, confirmadas como tales por el “viraje” de la política exterior –acercamiento a Estados Unidos- de su segunda presidencia⁵. La obra de Sheinin, entonces, parece pretender “edulcorar” la historia de la relación bilateral, planteando que la historiografía sobrestimó los aspectos conflictivos y soslayó el entendimiento y creciente relación económica, política, cultural e ideológica que se desarrolló a lo largo del siglo XX. Así, si hasta ese entonces los historiadores habían privilegiado el análisis de los momentos conflictivos –la neutralidad argentina en 1942 o el conflicto Braden-Perón en 1945, por ejemplo-, ahora habría que poner el énfasis en el intento de acercamiento a la Casa Blanca de Perón, desde 1953 en adelante. A nuestro juicio, se confunde descripción con prescripción, poniendo en primer lugar la pretensión de que las relaciones bilaterales sean más “armoniosas” de lo que históricamente fueron.

Hay un pequeño libro, titulado *Argentina and the United States*, de Clarence H. Haring (1941), que fue publicado por el *World Peace Foundation*. Esta publicación, como otras ya mencionadas más arriba, se enmarca en la extendida preocupación estadounidense por la inminente entrada en la Segunda Guerra y por la actuación que allí tendría Argentina, el vecino “díscolo” del sur. En realidad, al igual que Whitaker, el autor más bien desarrolla algunos tópicos de la historia argentina y lo único que justificaría un título tan ambicioso como el del libro es el capítulo II, dedicado a la relación bilateral. Según su interpretación, sólo hubo un incidente entre ambos países desde la declaración de independencia de las Provincias Unidas hasta 1941: el de las Islas Malvinas, en 1831. Destaca la participación de Estados Unidos, como árbitro, en distintos conflictos de fronteras de Argentina (en 1878, con Paraguay; en 1895, con Brasil; en 1899, con Chile) y desarrolla algunos de los obstáculos posteriores que impidieron

⁴ Sheinin (2006: 4). [La traducción es nuestra]

⁵ Quienes participaron de esta “comunidad epistémica”, conjunto de intelectuales, académicos y diplomáticos que ayudaron a formular una apoyatura ideológica para la política exterior menemista que implementaron los cancilleres Domingo Felipe Cavallo y Guido Di Tella, fueron Carlos Escudé, Felipe de la Balze, Jorge Castro y Andrés Cisneros, entre otros. Cfr. Cervo (1999 y 2000) y Bernal-Meza (2005: 306).

relaciones más cordiales: el carácter competitivo de ambas economías, el mayor vínculo de Buenos Aires con Europa, el afán de liderazgo del país del sur, el rechazo (en Argentina y América Latina) al rol de policía continental que se adjudicó el gobierno de Washington desde el “Corolario Roosevelt”, y las políticas proteccionistas de Estados Unidos, fundamentalmente en relación a la importación de carne fresca argentina, en las décadas de 1920 y 1930 (y, anteriormente, de la lana). Termina el capítulo clamando por una mayor integración económica y política entre ambos países, lo cual sólo sería posible, según su perspectiva, a través de la quita de las medidas proteccionistas que afectaban las exportaciones argentinas hacia el país del norte. Se inscribe, como será analizado en los capítulos siguientes, en la perspectiva de los sectores estadounidenses que impulsaban un mayor acercamiento hacia Argentina, posible si se resignaba parte del proteccionismo que, para sostener a los sectores de productores primarios del medio-oeste, dificultaba el intercambio bilateral y generaba resistencias en la clase dominante argentina. Nuevamente, el aspecto prescriptivo parece primar por sobre el descriptivo.

Dentro de los libros de autores argentinos, se destaca *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?*, de Miguel Angel Scenna (1970), que pretende abarcar la relación bilateral entre 1810 y 1969 y salvar el “vacío historiográfico” descripto en la presentación de la obra, muy citada entre los historiadores que se ocupan de la temática. Este médico bonaerense, sin demasiada experiencia previa en la disciplina histórica (aunque había escrito algunos trabajos monográficos), publicó este trabajo como parte de la colección “Esquemas históricos”, dirigida por Armando Alonso Piñeiro⁶. Obra muy sintética –con escasa bibliografía de consulta y sin trabajo de archivo-, se ocupa de la constante confrontación entre Buenos Aires y Washington, justo lo contrario al foco de Sheinin. El punto de vista del autor se inscribe en las preocupaciones de la década de 1960 por el expansionismo estadounidense a nivel mundial, y en particular en América Latina. Son los años de la resistencia frente a la agresión en Vietnam, el asesinato de Ernesto “Che” Guevara con participación de la CIA y los alzamientos de obreros y estudiantes de 1968. La preocupación del autor es reivindicar la soberanía argentina (y la del resto de los países latinoamericanos) frente al intento de avasallamiento estadounidense –había transcurrido poco tiempo de Bahía de Cochinos (1961) o de la intervención estadounidense en República Dominicana (1965), por ejemplo- y desde esa posición se analizan los aspectos salientes de la historia de la conflictiva relación, planteando en muchos casos hipótesis interesantes, que serán recuperadas en los distintos capítulos de la presente Tesis.

Otro libro que se enmarca en esta misma preocupación es *Historia de unas malas relaciones*, del periodista e historiador Rogelio García Lupo (1964). Esta obra es sumamente sintética, y ofrece una serie de planteos polémicos e inspiradores a la hora de recorrer los

⁶ Luego hizo otras contribuciones sobre la política exterior argentina. Cfr. Scenna (1974 y 1975).

principales ejes de la relación bilateral. Inscribe las diferencias diplomáticas entre Buenos Aires y Washington en las contradicciones económico-sociales entre ambos países, para concluir que “*El porvenir de las relaciones diplomáticas argentino-norteamericanas no puede ser optimista, porque no existen indicios de que la política proteccionista de los Estados Unidos vaya a cambiar y, menos todavía, que cualquier cambio que en ella se produzca, ocurra en la dirección favorable a la Argentina*” (García Lupo, 1964: 112). Este trabajo ofrece, al igual que otras obras del mismo autor, algunas hipótesis a tener en cuenta acerca del histórico contrapunto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca.

Un trabajo más reciente en que se despliegan las relaciones bilaterales es *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, de Luiz Alberto Moniz Bandeira (2004). Este autor brasileño, especialista en relaciones internacionales, confrontó a través de su obra, en los últimos años, con las perspectivas *neoliberales* que abrazaron las variantes latinoamericanas de la teoría del “realismo periférico”. Si bien la relación bilateral aparece analizada en este libro con un tercer vértice, Brasil, la obra de este historiador es muy importante a la hora de reconstruir las tensiones argentino-estadounidenses. Por cierto, este libro es sumamente ambicioso, en tanto se propone dar cuenta, a lo largo de sus 26 capítulos, de las relaciones entre Argentina, Brasil y Estados Unidos desde la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) hasta la reconfiguración del mundo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el inicio de la reacción militar estadounidense, a comienzos de 2002. La mayor virtud de la obra es que analiza la problemática en el largo plazo y desde una óptica que pretende integrar las dimensiones económica, política, diplomática, social y cultural para dar cuenta de los grandes nudos problemáticos del desarrollo y la integración de la región, escapando de la “moda” actual de limitarse a estudios de caso, demasiado acotados y descontextualizados como para dar cuenta de una dinámica compleja que requiere un enfoque que abarque múltiples dimensiones. Por otra parte, esta propuesta tan amplia no va en desmedro del análisis histórico concreto y preciso, ya que el trabajo cuenta con una amplísima base documental, producto del trabajo en más de treinta archivos de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Inglaterra, Paraguay, Uruguay y España. Éste, sin duda, es otro de los méritos de esta obra.

ii. Libros, tesis y artículos sobre períodos o temas específicos de la relación entre Argentina y Estados Unidos

Existe una gran cantidad de obras que abarcan períodos acotados, o bien temáticas específicas de las relaciones bilaterales, cuyo desarrollo se hará, sucintamente, en este apartado y, cuando sea pertinente, en los distintos capítulos de la Tesis. En forma sintética y esquemática, a continuación se presentarán algunos de los trabajos que abordan los distintos ejes de la relación bilateral, excluyendo los que se ocupan de las relaciones interamericanas y de las conferencias panamericanas específicamente, que serán abordados en el apartado siguiente. A efectos de trazar este “mapa” de la bibliografía sobre las relaciones argentino-estadounidenses, nos limitamos a los 75 años que abarca esta Tesis: 1880-1955⁷. En relación al período 1810-1880, en el **Capítulo II** se cita la bibliografía que se ocupó de las relaciones bilaterales en esa etapa, por lo cual no será incluido en este apartado. En algunos casos, citamos libros o artículos que tratan de un período posterior a 1955, pero que, o bien presentan referencias sintéticas a etapas anteriores, o bien plantean líneas de análisis útiles para comprender los procesos que nos ocupan en esta investigación⁸.

En primer lugar, existen una serie de libros que se ocupan en general de la política exterior argentina, que contienen capítulos o apartados específicos dedicados a la relación argentino-estadounidense. Entre los que tuvimos en cuenta para esta investigación, se destacan *Política Exterior Argentina: 1930-1962*, de Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari (1964); *De Chapultepec al Beagle*, de Juan Archibaldo Lanús (1984); *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, de Roberto Etchepareborda (1978); *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, varios tomos dirigidos por Carlos Escudé y Andrés Cisneros (2000); *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, de Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005); *Historia de las relaciones exteriores argentinas, 1810-1955*, de Isidoro Ruiz Moreno (1961); *Argentina en el mundo*, de Sergio Bagú (1969); *Esquema de la política exterior argentina*, de Gustavo Ferrari (1981); *Aquel apogeo. Política internacional argentina, 1910-1939*, de Juan Archibaldo Lanús (2001); *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, de José Paradiso (1993); *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, de José Paradiso et al (1996); *La política Internacional de la Nación Argentina*, de Carlos A. Silva (1946); *América Latina: Políticas Exteriores comparadas*, de Juan Carlos Puig (1984);

⁷ Existieron temas que suscitaban una especial atención de la bibliografía sobre las relaciones bilaterales, como por ejemplo el conflicto de Malvinas hacia la década de 1830 o la posterior guerra por las islas en 1982, pero que no serán aquí abordados por estar fuera del período que abarca esta investigación.

⁸ También existe una amplísima bibliografía que se ocupa de la política exterior estadounidense, y en particular de su política hacia América Latina y hacia el panamericanismo y la OEA. En algunos de esos trabajos hay capítulos o apartados que refieren específicamente a Argentina. Esa bibliografía está citada y analizada en cada capítulo de la Tesis y en la **Bibliografía**, por lo cual no fue incluida, salvo en casos particulares, en este estado de la cuestión.

Zeballos y la política exterior argentina, de Roberto Etchepareborda (1982); *Política exterior nacional*, de Carlos A. Florit (1961); *Política internacional de la República Argentina*, de Lucio Moreno Quintana (1948); *Elementos de política internacional*, del mismo autor (1955); *Una política exterior argentina. Comercio exterior e ideas en sus orígenes y consolidación (1862-1914)*, de Hugo Raúl Satas (1987); y “Argentina-Estados Unidos: el debate histórico sobre la inserción internacional del país”, de José Paradiso (1989).

Un tema recurrentemente abordado es la relación de Argentina con las potencias, especialmente con Gran Bretaña y Estados Unidos. Entre los trabajos existentes, se destacan *Gran Bretaña y la Argentina en el siglo XIX*, de Henry S. Ferns (1968), publicado originalmente en Oxford en 1960; las numerosas obras de Mario Rapoport, entre las cuales son imprescindibles *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas* (1980), *Política y diplomacia en la Argentina: las relaciones con EE.UU. y la URSS* (1986), varios de sus primeros artículos compilados en *El laberinto argentino. Política Internacional en un mundo conflictivo* (1997), “El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943” (1988b), “Los países del Cono Sur y las grandes potencias” (2001, en coautoría con Eduardo Madrid), o los apartados en los que se desarrolla la relación entre Argentina y Estados Unidos, en *Historia económica, política y social de la Argentina* (2006), además de diversos trabajos sobre la relación con las potencias durante la segunda guerra mundial, que serán mencionados más adelante; los trabajos de Carlos Escudé, entre los que se destacan *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949* (1983), *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío* (1986), *La Argentina: ¿Paria internacional?* (1984a) y *El realismo periférico* (1992), entre otros, además de la polémica con Rapoport publicada en la Revista *Desarrollo Económico* (Rapoport, 1984 y Escudé, 1984b); el clásico de Thomas McGann, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano* (1960), publicado tres años antes en inglés por la Universidad de Harvard, en el que, si bien se centra en las conferencias panamericanas, también se analizan tres décadas y media de relación bilateral, texto que se complementa con “La Argentina y los Estados Unidos 1880-1914” (McGann, 1980); *La Argentina ante Estados Unidos*, de Roberto Kurtz (1928); *The British-Argentine-United States Triangle: A Case Study in International Relations*, Tesis Doctoral de Donald B. Easum (1952); y *United States-Argentine Economic Relations, 1900-1930*, Tesis Doctoral de James Ferrer Jr. (1964).

Otra problemática que cautivó a los historiadores fue la posición argentina frente a la segunda guerra mundial, y en particular la relación con Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania durante la misma. Además de los citados más arriba, se destacan otros libros de Mario Rapoport como *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la segunda Guerra Mundial*

(1988a), en el que se presentan una serie de documentos argentinos, británicos y estadounidenses imprescindibles; los textos de Escudé ya mencionados; el libro *The Roosevelt Foreign-Policy establishment and the 'good neighbor'. The U.S. and Argentina 1941-1945*, de Randall Woods (1979); *Los malos vecinos: las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*, de Jack E. Friedman (1999); *La Argentina y la Segunda Guerra Mundial*, de José R. Sanchis Muñoz (1992); *La neutralidad argentina en la segunda guerra*, de Isidoro Ruiz Moreno (1997); *The limits of Hegemony. United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, de Michael J. Francis (1977); *Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil, and the United States during the Second World War*, de Gary Frank (1979) y la compilación de Guido Di Tella y Donald Watt *Argentina Between the Great Powers, 1939-1946* (1989), realizada luego de una conferencia sobre las relaciones exteriores argentinas durante la segunda guerra, en la que participaron MacDonald, Escudé, Rapoport, Hilton, Tulchin, Di Tella y Watt, entre otros reconocidos académicos.

La relación entre el peronismo y Estados Unidos fue un tema que ocupó un lugar privilegiado en la historiografía sobre las relaciones bilaterales. A las obras ya citadas de Rapoport, Whitaker, Peterson, Tulchin, Escudé y Sheinin, es imprescindible agregar *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, de Mario Rapoport y Claudio Spiguel (1994), que cuenta con una reedición y ampliación, titulada *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo* (2009), en la que se abarca toda la década de gobierno peronista e incluso la etapa del GOU, constituyendo este último uno de los trabajos más importantes y documentados sobre el vínculo con Estados Unidos –y sus distintos momentos- en esa crucial etapa. Esa obra puede contrastarse con otra de reciente aparición, *Braden o Perón*, de Alieto Guadagni (2008), que si bien trabaja con documentos inéditos estadounidenses –que nos fueron de utilidad-, no logra reconstruir el contexto internacional y los distintos grupos que operaban al interior del Departamento de Estado. También son una referencia importante *From bad neighbors to reluctant partners: Argentina and the United States, 1946-1950*, Tesis Doctoral de Rita Giacalone (1977); cuatro trabajos fundamentales de Callum A. MacDonald, “The US, the Cold War and Perón, 1946-1950” (1985), “The United States, Britain and Argentina in the years immediately after the Second World War” (1986), “The Braden Campaign and Anglo-American Relations in Argentina, 1945-6” (1989) y “End of Empire: the Decline of the Anglo-Argentine Connection 1918-51” (1992); *La política exterior peronista, 1946-1955. El mito aislacionista*, de Antonio Cafiero (1996); *Juan Peron vs. Spruille Braden: The Story behind the Blue Book*, de Gary Frank (1980); *Perón y los Estados Unidos*, de Jane Van der Karr (1990); *Peronistas and New Dealers. US-Argentine Rivalry and the Western Hemisphere, 1946-1950*, de Glenn J. Dorn (2005); *US-Argentina relations in the 1950s*, Tesis

Doctoral de Norma Delia González (1992); *Estados Unidos nos mira*, de Alberto Ciria (1973); *Braden y Perón*, de Miguel Ángel Scenna (1974) y “Un caso ilustrativo del enfoque de la ‘política burocrática’: las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina en el período 1942-1947”, de Ernest May (1974). Acerca de esta problemática, en la que se centró la atención de los historiadores de ambos países, también debe consultarse otros artículos de Escudé, además de los mencionados en los párrafos anteriores, como “Crónicas de la tercera posición. La ratificación argentina del TIAR en junio de 1950” (1988), “Perón, EE.UU. y los derechos humanos” (1989) y “Argentina: The costs of contradiction” (2001) y demás artículos publicados en la *Revista Todo es Historia* como “Braden, Perón y la diplomacia británica” o “El boicot norteamericano contra la Argentina (conclusiones)”.

El comercio bilateral y las inversiones estadounidenses en Argentina, problemáticas claves a la hora de entender el complejo y contradictorio vínculo bilateral, aparecen como temas fundamentales en los siguientes trabajos: *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860–1914)*, de Andrés Regalsky (1986); en las obras de Vicente Vázquez Presedo: *Estadísticas históricas argentinas, 1875–1914* (1971a); *El caso argentino. Migración de factores, comercio exterior y desarrollo 1875-1914* (1971b); *Estadísticas históricas argentinas II, 1814–1939* (1976); *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras* (1978); y “Consecuencias económicas de la guerra para un país neutral. Argentina 1939-1945” (1992). También en *The International Economic Position of Argentina*, de Vernon Phelps (1938); “El crecimiento de las inversiones extranjeras en la Argentina”, del mismo autor (1975); *Penetración imperialista en la Argentina*, de Guillermo Gutierrez (1974); *Los capitales yanquis en Argentina*, de Luis Sommi (1949); *La penetración de los trusts yanquis en la Argentina*, de Jaime Fuchs (1957); *La diplomacia del petróleo (1916-1930)*, de Carlos A. Mayo, Osvaldo R. Andino y Fernando García Molina (1983) y *El General Uriburu y el petróleo*, de Fernando García Molina y Carlos A. Mayo (1985), en los que se analiza el rol de las compañías de petróleo estadounidenses en la política argentina durante las primeras décadas del siglo; “Los capitales extranjeros en la República Argentina”, de Alejandro Bunge (1928b); y en las obras de Rapoport ya citadas (2006 y 2007), en las que se dedican varios apartados al análisis del comercio bilateral y de las inversiones y préstamos estadounidenses.

Existen también una cantidad de obras que abarcan temas muy diversos o períodos acotados y que nos fueron útiles a lo largo de nuestra investigación: *Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca (1936-1946)*, de Enrique M. Peltzer (2002), es un extenso y reciente trabajo sobre esa conflictiva década, que dedica varios capítulos a las conferencias panamericanas; *Estados Unidos en la Argentina*, de Raúl Granillo Ocampo et al (1997); *Misión cumplida: La presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*, de Martín

Granovsky (1992); *Estados Unidos y la transición argentina*, compilado por Roberto Bouzas y Roberto Russell (1989); *Argentine Riddle*, de Felix Weil (1944); *La Argentina ante Estados Unidos*, de Roberto Kurtz (1928); “United States policy toward Argentina. A Survey of Past and Present Policy”, de Lottie M. Manross (1947); *Argentina – Estados Unidos. Acuerdos Bilaterales 1853-2000*, compilado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2000); *Yankee Diplomacy: U. S. Intervention in Argentina*, de Edmund O. Smith (1953); *La diplomacia argentina ante el congreso de los Estados Unidos*, de Pablo Beltramino y Santos Gofñi (2001); *Argentina en la primera guerra mundial. Neutralidad, transición política y continuismo económico*, de Ricardo Weinmann (1994); *Argentina – United States of America. Encuentros presidenciales en Argentina*, de Rosendo Fraga, Robert Potash, Carlos Ortiz de Rozas y V. Manuel Rocha (1999); y *La segunda presidencia de Roca vista por los diplomáticos norteamericanos*, de Courtney Letts de Espil (1972); entre otros.

Por último, un abordaje interesante de la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos es el que propone David Viñas (1998), analizando cómo “leían” los Estados Unidos los ilustres viajeros argentinos. La obra, que es un agudo repaso por un siglo y medio de aproximaciones particulares sobre los Estados Unidos, arranca con un Sarmiento viajando durante su exilio, hacia mediados del siglo XIX, erigiendo a Estados Unidos como el “modelo” de modernización para Argentina y llega hasta la visión frivolidada de la última década del siglo XX, en la que el viaje era un ir a la meca del *Shopping*. Abarca desde la visita de Alberdi, como enviado diplomático de la Confederación, la de Juana Manuela Gorriti, obnubilada por la fiebre del oro californiana; las visitas durante la guerra civil, de Eduarda Mansilla y nuevamente Sarmiento, entonces como enviado de Mitre y a la vez lanzando su candidatura presidencial; la de la “era dorada” y los críticos acérrimos de los Estados Unidos, como el afrancesado Paul Groussac, Eduardo Wilde (representante diplomático), Miguel Cané, Vicente Gil Quesada (también representante diplomático y durísimo crítico del país del norte, seudónimo mediante) y de Estanislao Zeballos (otro de los cumplía el doble rol de crítico y representante diplomático en Washington); la era del “gran garrote”, tan cuestionada, es abordada por Viñas a través de los viajes y escritos de Pellegrini (en plena pelea con Roca e intentando una frustrada candidatura presidencial), García Merou, el anti-imperialista Manuel Ugarte y el socialista Juan B. Justo. Con los viajes de Capdevilla, Alicia Moreau e Ingenieros se repasa la era wilsoniana; y con Victoria Ocampo, Israel Chas de la Cruz, Nicolás Olivari, Roberto Arlt, Carlos Gardel y Luis Saslavsky, la extraña conjunción entre el jazz, la meca de *Hollywood* y la crisis de 1929. La era rooseveltiana se aborda con Victoria Ocampo, eterna viajera a Estados Unidos, Homero Guglielmini, Miguel de Andrea, Liborio Justo y María Rosa Oliver. La etapa peronista, la última que nos ocupa en esta tesis, se recorre a partir de la peculiar relación entre Victoria Ocampo y

Waldo Frank, Enrique de Gandía, Bioy Casares y Martínez Estrada. El potente ensayo de Viñas, sin las pretensiones de un estudio histórico riguroso, sí destila polémicas y pinta un acabado fresco de los vínculos –o al menos parte de ellos- de la clase dirigente argentina y de su difícil relación con la potencia del norte, trazando el camino que fue desde la admiración de mediados del siglo XIX, a la impugnación desde la generación del ochenta y sucesores, hasta el giro apologetico hacia el país del norte, al que se llega durante la etapa de las “relaciones carnales”. Desde la perspectiva de la crítica literaria, este texto es iluminador del recorrido sinuoso de parte de la intelectualidad argentina para con la generalmente vilipendiada potencia anglosajona.

iii. Libros, Tesis y artículos sobre la intervención de Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas

Existen unos pocos trabajos específicos sobre la actuación de Buenos Aires y Washington en las conferencias panamericanas. El más importante, sin lugar a dudas, es *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano. 1880-1914*, de Thomas F. McGann (1960), que analiza el vínculo entre estos dos países en las tres décadas que van desde la presidencia de Roca hasta el estallido de la primera guerra mundial. En este libro, se presta una atención muy destacada a las alternativas de las primeras cuatro conferencias panamericanas y se estudia “*la aplicación de la política exterior argentina en las relaciones con los Estados Unidos y el sistema americano. (...) Se plantea la reacción argentina frente a estímulos tan diversos como las tarifas proteccionistas norteamericanas, el ‘gran garrote’ de Theodore Roosevelt (y su posterior visita a Buenos Aires, asombrosamente venturosa) y la expansión de los intereses comerciales norteamericanos en la Argentina*” (McGann, 1960: 10). Este profesor universitario estadounidense recurrió a archivos – Archivo General de la Nación (AGN)- y bibliotecas de la Argentina (como la de la cancillería), así como a archivos y bibliotecas de Estados Unidos, pero no contó con la amplísima documentación del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC). Su libro, de todas formas, no sólo es un antecedente obligado en la materia, sino que también aporta una cantidad de fuentes, fundamentalmente estadounidenses, que fueron muy útiles en la presente investigación, para reconstruir los primeros cuatro cónclaves continentales.

Un segund obra en la que se incluye el estudio de la relación bilateral en las conferencias panamericanas es la ya mencionada de Harold F. Peterson (1985). Sin embargo, y dado el carácter general de la misma, el análisis de las conferencias apenas ocupa algunas páginas de la obra que quizás más se cite al investigar las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Además, y según relata el propio Peterson en el prefacio de su libro, le fue imposible, en

la década de 1940, acceder al AMREC, por lo tanto debió suplir esta carencia con entrevistas diversas y el acceso a otras fuentes de información, tal como le sucedió al propio MacGann. Dado que este archivo contiene toda la información diplomática argentina sobre las conferencias, el no haber podido acceder al mismo, sin duda, fue una limitación clara para desarrollar esta temática, dándole, en algún sentido, un abordaje unilateral al análisis.

El libro de Tulchin *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza* (1990) dedica también algunas apartados al análisis de ciertas conferencias panamericanas, pero tampoco es éste su foco de interés, por lo cual no profundiza en el análisis de las mismas y a muchas de ellas directamente las pasa por alto.

En el mismo sentido puede señalarse el ya citado libro *Argentina and the United States. An alliance contained*, de David Sheinin (2006), que al intentar demostrar lo “cordiales” que fueron las relaciones bilaterales, no parece prestar demasiada atención a los enfrentamientos producidos en el ámbito del sistema interamericano, en el que las delegaciones argentinas y estadounidenses chocaron frecuentemente.

Otro texto en el que, aún no siendo su temática central, aparece un análisis de la relación entre Argentina y Estados Unidos en las reuniones interamericanas es el ya mencionado *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, de Carlos Escudé y Andrés Cisneros (2000). En diversos tomos de esta monumental obra, aparecen análisis de las conferencias, retomando el tratamiento que de las mismas realizaron diversos autores que se ocuparon de estudiar esta problemática y también incorporando fuentes primarias.

Lo mismo puede decirse, aunque para un período más acotado, de la citada Tesis Doctoral *US-Argentina relations in the 1950s*, de Norma Delia González (1992) y de *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo* de Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2009), que incluye un análisis de las conferencias panamericanas realizadas durante el período 1943-1955, pero sin que éste sea el foco de estudio. Para el análisis de las conferencias que transcurrieron durante la segunda guerra mundial, son ineludibles *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945* y *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la segunda Guerra Mundial*, de Mario Rapoport (1980 y 1988a). También es útil el libro *The Roosevelt Foreign-Policy establishment and the 'good neighbor'. The U.S. and Argentina 1941-1945*, de Randall Woods (1979), aunque nuevamente las referencias a las reuniones americanas realizadas en esos años son marginales.

Los conflictos bilaterales, incluyendo las conferencias, a las que les dedica un amplio espacio, son repasados también en *Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca (1936-1946)*, de Enrique M. Peltzer (2002), quien tampoco realizó un trabajo de archivo, sino que reconstruyó los enfrentamientos bilaterales con bibliografía secundaria.

El libro de Juan A. Lanús, *Aquel apogeo. Política internacional argentina, 1910-1939* (2001), incluye también el análisis de varias conferencias panamericanas. Lo mismo los textos *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur y La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak* de Luiz Alberto Moniz Bandeira (2004 y 2007) y *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?*, de Miguel Ángel Scenna (1970).

Hay una serie de trabajos que se ocupan no específicamente de la relación Argentina-Estados Unidos, sino del proceso panamericano en general –o de algún aspecto del mismo-, y en los que se incluye el estudio del contexto internacional y hemisférico y de algunas de las conferencias, con referencias, en ciertos casos, a los enfrentamientos entre Argentina y Estados Unidos, pero en el marco de análisis del proceso en su conjunto⁹.

Nos fueron de utilidad los siguientes: *El panamericanismo, de la Doctrina Monroe a la doctrina Johnson*, de Alonso Aguilar Monteverde (1965) –que presenta un análisis crítico sobre todo el proceso panamericano abarcado en esta investigación-; *El panamericanismo*, de José Joaquín Caicedo Castilla (1961); *The inter-American system*, del inglés Gordon Connell-Smith (1966), traducido al castellano (Connell-Smith, 1971) y también *The United States and Latin America. An historical analysis of Inter-American relations* (Connell-Smith, 1974); *The Latin-American Policy of the United States. An Historical Interpretation*, de Samuel Fragg Bemis (1971); *The legacy of the Monroe Doctrine. A reference guide to U.S. involvement in Latin America and the Caribbean*, de David W. Dent (1999); *Evolución del panamericanismo: el credo de Wilson y el panamericanismo*, de Enrique Gil (1933); *The second century. U.S.-Latin American relations since 1889*, de Mark T. Gilderhus (2000); *Latin American -United States Relations*, de Federico G. Gil (1971); *Pan American progress*, de Philip Leonard Green (1942); *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, compilado por Carlos Marichal (2002); *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American relations*, de Alan McPherson (2003); *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, de J. Lloyd Mecham (1961); *Panamericanism, Imperialism and Non-intervention*, de Eloy Genaro Merino Brito (1967); *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, de Jesús María Yepes (1976); *Orientación de la política internacional en América Latina*, de Aureliano Rodríguez Larreta (1938); *El interamericanismo en marcha. De Bolívar y Monroe al Rooseveltianismo*, de José Sansón Terán (1949); *The Last Years of the Monroe Doctrine: 1945-1993*, de Gaddis Smith (1994); *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000*, de Joseph Smith (2005); *De Chapultepec a la OEA: apogeo y*

⁹ Un listado de la bibliografía en torno al panamericanismo producida hasta el año 1964 puede encontrarse en Trask, David F., Meyer, Michael C. y Trask, Roger (1968: 167-202). Luego se publicó un Suplemento, que abarca la bibliografía editada hasta mediados de la década de 1970 (Meyer, 1979: 73-88).

crisis del panamericanismo, de Humberto Vázquez García (2001); *Our Trouble Hemisphere: Perspectives on the United States-Latin American Relations*, de Robert Burr (1967); *Documents on Inter-American Cooperation 1881-1948*, de Robert Burr y Roland Hussey (1955b); *Are we Good Neighbors? Three decades of Inter-American relations 1930-1960*, de Donald Marquand Dozer (1959); e *Historia de la Doctrina Monroe*, de Dexter Perkins (1964)¹⁰. Existen artículos que tratan sobre el rol de Argentina en las conferencias panamericanas, como por ejemplo “Cien años de panamericanismo”, publicado en la Revista *Todo es Historia* (Chianelli, 1989).

Hay también una serie de obras publicadas que se circunscriben al análisis de alguna conferencia continental¹¹. Veamos, a modo de ejemplo, las que se refieren específicamente a la Primera Conferencia Panamericana, además de las ya citadas más arriba –McGann, Tulchin, Caicedo Castilla, Moreno Pinto, Smith, Merino Brito, Mecham, Green, Aguilar Monteverde, Satas, Rodríguez Larreta, Marichal-. Un trabajo bastante exhaustivo, aunque no compartimos su enfoque y sus conclusiones, es el de Luis Alejandro Sanz, titulado *La primera conferencia*

¹⁰ También nos sirvieron, para el análisis de alguna conferencia o problemática en particular, los siguientes libros y artículos: *Panamericanismo*, de Galvarino Gallardo Nieto (1941); *Universalismo y panamericanismo*, de Carlos García Bauer (1968); *Pan American Visions: Woodrow Wilson in the Western Hemisphere, 1913-1921*, de Mark T. Gilderhus (1986); *Encyclopedia of the Inter-American System*, de Pope Atkins (1997); *El latinoamericanismo contra el panamericanismo: desde Simón Bolívar hasta nuestros días*, de Anatolii Nikolaevich Glinkin (1984); *El panamericanismo y la opinión europea*, de Orestes Ferrara (1930); *Orígenes y antecedentes del panamericanismo*, de Alejandro Magnet (1945); *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, de Ismael Moreno Pino (1977); *Integración Latinoamericana. Ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, de Delia Otero (2007); *La doctrina de Monroe; el destino manifiesto y el imperialismo*, de Carlos Pereyra (1908) y *El mito de Monroe*, del mismo autor (1914); *Bolívar y el panamericanismo*, de Herminio Portell-Vilá (1939); *La farsa del panamericanismo y la unidad indoamericana*, de Ezequiel Ramírez Novoa (1955); *Historia de las conferencias interamericanas desde el Congreso de Panamá hasta la Conferencia Interamericana de Caracas*, en 1954, de Enrique V. Corominas (1959); *Inter-American conferences, 1826-1954: history and problems*, de Samuel Guy Inman, (1965); *The Organization of American States*, de David Sheinin (1996) y *Searching for Authority: Panamericanism, Diplomacy and Politics in United States-Argentine Relations, 1910-1930*, del mismo autor (1998); los artículos “A half century of Inter-American relations, 1889-1940” y “Pan America in Politics and Diplomacy” de Arthur P. Whitaker (1942 y 1946); *The meetings of consultation: their origin, significance and role in inter-American relations*, de Manuel Canyes (1956); *El Uruguay, los EE.UU. y la Unión Panamericana*, de Oscar Abadie-Aicardi (1969); *Antecedentes del panamericanismo: Panamá del Congreso de 1826, a la Reunión de Presidentes Americanos de 1956*, de Antonio del Castillo (1956); *The Americas: The Search for Hemispheric Security*, de Laurence Duggan (1949); *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, de Milton Eisenhower (1963); *Cordell Hull: paladín de la democracia y del panamericanismo*, de César A. Herrera (1957); *Del congreso de Panamá a la conferencia de Caracas, 1826-1954*, de Ulpiano López Maldonado (1954); *El sistema interamericano: génesis, integración, decadencia*, de César Sepúlveda (1974); *Los Estados Unidos y la América Latina*, de Isidro Fabela (1955); *El panamericanismo y la opinión europea*, de Orestes Ferrara (1930); *The Inter-American system. A Canadian view*, de John Thomas Peter Humprey (1942); *The Containment of Latin America: A History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, de David Green (1971); *Roosevelt's Good Neighbour Policy*, de Edward O. Guerrant (1950); *The Dismantling of the Good Neighbour Policy*, de Bryce Wood (1985); *U.S.-Latin American Relations*, de Michael J. Kryzanek (1996); *Historia de la doctrina Drago*, de Alberto Conil Paz (1975); *Eisenhower and Latin America, The Foreign Policy of Anticommunism*, de Stephen Rabe (1988); *La guerra de los congresos: el Pan-Hispanismo contra el Panamericanismo*, de Edmundo A. Heredia (2007); *La rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina*, de J. Fred Rippy (1967); *Los orígenes del panamericanismo*, de Rubén Darío Rodríguez Patiño (1982); y *The United States and Inter-American Relations. A contemporary appraisal*, de George Wythe (1964).

¹¹ En este párrafo presentaremos, a modo de ejemplo, algunos textos que fueron útiles para el análisis de la primera conferencia panamericana, aunque la totalidad de la bibliografía para cada conferencia –que incluye muchos de los libros, tesis y artículos mencionados en este estado de la cuestión- está citada en el capítulo de la Tesis correspondiente. En Trask, David F., Meyer, Michael C. y Trask, Roger (1968: 185-202; 1979: 83-88) se presenta una bibliografía específica para cada conferencia panamericana.

interamericana, 1889-1890: dos percepciones sobre la política exterior argentina con los Estados Unidos (1990), que es una presentación realizada en el Jockey Club de Buenos Aires en la cual este diplomático desarrolla la actuación de Argentina en la Conferencia de Washington. También fue de utilidad el artículo de Carlos Bulcours, “Voces de alerta contra la Conferencia panamericana de 1889” (1999), que vincula la actuación argentina con la política exterior de la generación del ‘80, de carácter europeísta, atlantista y libremercantilista. Otro trabajo interesante es la exposición de Ernesto Quesada (1919), titulada “La conferencia panamericana de Washington”, que fue una conferencia dictada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y publicada en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Este análisis crítico de quien fuera hijo del representante argentino en Estados Unidos durante el cónclave de Washington nos aporta una mirada de primera mano de la diplomacia argentina. También el artículo de quien era entonces canciller argentino, “El Congreso Pan-Americano”, de Estanislao Zeballos (1901). Otro agudo análisis de esa conferencia, de la actuación argentina y particularmente de su enfrentamiento con Estados Unidos nos lo ofrece la recopilación de artículos de José Martí *Argentina y la primera conferencia panamericana* (1955), en la cual, con prólogo de Dardo Cúneo, se publican las crónicas del cubano que actuó en Washington como corresponsal del diario *La Nación*. En el artículo “David contra Goliath: Argentina frente a Estados Unidos en la Primera Conferencia Panamericana”, Morgenfeld (2009a) plantea algunos de los ejes de debate en Washington, también desarrollados en otros trabajos (2007b, 2007c, 2007d, 2009c). Sobre el Secretario de Estado James Blaine y la primera conferencia panamericana, son muy interesantes los libros *James G. Blaine and Latin America*, de David Healy (2002) y *Essays in Pan-Americanism*, de Joseph Byrne Lockey (1939). Para el análisis previo de este cónclave, el libro *La guerra de los congresos: el Pan-Hispanismo contra el Panamericanismo*, de Edmundo Heredia (2007) es sumamente interesante y presenta documentos inéditos de la cancillería española. También el libro de memorias *Recuerdo de mi vida diplomática. Misión en Estados Unidos (1885-1892)*, de Vicente G. Quesada (1904) aporta datos de primera mano sobre la compleja relación bilateral durante esta primera conferencia. Esta bibliografía secundaria, más toda la documentación recopilada en los archivos, nos permitieron reconstruir la relación argentina-estadounidense en la primera conferencia panamericana.

2. Conceptos fundamentales de/para la investigación

i. ¿Qué es la Historia?

En términos generales, esta investigación puede enmarcarse en la disciplina de la Historia de las relaciones internacionales, una “isla”, en el “archipiélago” de la Historia, metáfora cartográfica del historiador Ennio di Nolfo¹². No nos vamos a ocupar aquí del proceso de “compartimentación”/“fragmentación” de la que fue considerada por muchos *la* ciencia máxima entre las sociales y humanísticas: la Historia. Pero no hay dudas de que, si esta investigación, de acuerdo con el desarrollo de disciplinas y subdisciplinas en el último medio siglo, se enmarca en la “historia de las relaciones internacionales”, en primer lugar es un trabajo de Historia. Sobreviene, entonces, una pregunta insoslayable: “¿Qué es la Historia?”¹³. Permítasenos, entonces, decir algunas palabras sobre nuestra concepción de la Historia, antes de posicionarnos entre las distintas corrientes historiográficas del específico campo de la teoría e historia de las relaciones internacionales¹⁴.

Empecemos por el “padre” de la historia moderna, Leopold Von Ranke. El paradigma rankeano es visto hoy en día como el origen de la historia científica o profesional. En el siglo XIX, se buscó fundar científicamente el análisis del pasado a partir de un método, núcleo duro de la profesión de estos nuevos científicos sociales. Este *método histórico* consistía en una serie de procedimientos para el análisis y el tratamiento de los documentos y apareció cristalizado en manuales y difundido en las universidades. El análisis crítico de los documentos se basaba en dos procedimientos: el *heurístico* y el *hermenéutico*. Se presuponía que el historiador debía dominar los métodos de la crítica filológica. Las afirmaciones del historiador tenían que sustentarse en un análisis crítico de testimonios oculares o bien de documentos de época confiables. Para ello era necesario no sólo saber examinar críticamente las fuentes, sino también conocer las “ciencias auxiliares” de la historia. Durante el siglo XIX, primó el optimismo respecto a la capacidad del historiador para conocer el pasado. Sin embargo, en Ranke ya se plantean dos tipos de límites a la capacidad de conocer aquello que había acontecido en tiempo pasado. En primer lugar, no se observan los hechos mismos, sino sus huellas, que son los documentos a los que accede el historiador. En segundo lugar, no se pueden formular leyes históricas generales (a diferencia de las

¹² Cfr. “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, de Juan Carlos Pereira Castañares y José Luis Neila Hernández, en Pereira (2003: 18-19).

¹³ Elegimos este subtítulo, en obvia referencia al famoso libro homónimo de Edward H. Carr (1993).

¹⁴ Lo que sigue es un sucinto repaso por algunas tendencias que predominaron en la disciplina histórica en los últimos dos siglos. De ninguna forma pretende abarcar la teoría e historia de la historiografía occidental, sino simplemente señalar algunos rasgos que se destacaron en las distintas épocas, en función de presentar, luego, nuestra propia visión de la disciplina.

ciencias exactas y naturales) porque lo que se describen son “hechos individuales, únicos e irrepetibles”.

Durante el siglo XIX, entonces, la historia se instituyó como una ciencia y se profesionalizó su estudio a partir de la incorporación de la disciplina en distintas universidades europeas (fundamentalmente en Alemania). Al igual que las demás ciencias, la ahora denominada *ciencia histórica* planteaba la posibilidad de producir conocimiento objetivo. Sin embargo, se diferenciaba de las naturales en tanto estudiaba lo singular, lo único e irrepetible. Uno de los puntos claves, además, es que se estableció una rigurosa separación entre los discursos científico y literario, entre la disciplina como ciencia y la narración literaria.

Georg Iggers, especialista en historia de la historiografía, señala que, entre la “nueva” historia de Ranke y la *clásica*, pueden establecerse los siguientes puntos en común: la historia describe a personas y acciones que realmente tuvieron lugar y entonces debe ser verídica; la exposición de estas acciones sigue una sucesión diacrónica (concepción del tiempo unidimensional); y se presupone que las acciones humanas reflejan las intenciones de los que las ejecutan¹⁵.

Hacia fines del siglo XIX, el “historicismo” empezó a ser cuestionado en Europa y en Estados Unidos. Aparecieron planteos acerca de la necesidad de desarrollar enfoques socio-históricos, que no pusieran el eje en los “grandes-hombres” y en el estado, sino en los procesos sociales. Sin embargo, en Alemania, esta crítica, señalada por otros como una impugnación al estado y la burguesía prusiana, no cobró mayor fuerza, con lo cual la historiografía cultural y social quedó marginada, a diferencia de disciplinas como la economía nacional o la sociología. En Francia, en cambio, se produjo una avanzada de la sociología sobre la investigación histórica. El sociólogo y economista François Simiand planteaba que la historia debía subordinarse a la sociología ya que sólo esta última, en tanto se ocupaba de las afirmaciones generales y empíricamente comprobables, podía establecer una forma de pensar científica. Sin embargo, seguían predominando, por un lado, la sociología de Émile Durkheim y Max Weber, y, por otro, la historia basada en los pequeños hechos verdaderos, únicos e irrepetibles y, en el pensamiento económico, la teoría individualista y subjetivista de la utilidad marginal y el equilibrio, desarrolladas por León Walras y Vilfredo Pareto.

El inicio del nuevo siglo traería una renovación en la disciplina histórica. Iggers presenta cuatro tendencias en pugna dentro de la historiografía occidental hacia el siglo XX: la que aplicaba los métodos tradicionales de la crítica de textos a la historia social, la que pretendía convertir la historia en una sociología histórica, la que pugnaba para que los modelos abstractos de la economía se convirtieran en los patrones para una ciencia historia cuantificable y orientada a la teoría, y la *Escuela de los Annales*, que con un nuevo concepto del tiempo rompió con toda la tradición del

¹⁵ Cfr. Iggers (1995).

“historicismo” previo. Esta última escuela fue, quizás, la que más influencia tuvo en la historiografía occidental.

Veamos, entonces, cuáles eran los supuestos metodológicos de *Annales*, que produjo una gran transformación en la disciplina histórica. Marc Bloch fue, junto a Lucien Febvre, uno de los dos grandes referentes de la primera generación de escuela francesa, cuyo eje se planteaba alrededor de la construcción de una nueva manera de hacer historia que se contrapusiera a la llamada historia positiva o tradicional: “*Más que un programa, Annales consiguió un reagrupamiento de las ciencias humanas bajo su bandera. De este combate contra el historicismo, resulta un núcleo permanente en el discurso ‘analista’, más allá de sus fluctuaciones: la relativización, si no el rechazo, del relato factual y del político. A partir de este rechazo, Annales se define como escuela, superando la diversidad de sus componentes. El adversario es siempre el mismo: la historia llamada positiva*” (Dosse, 1988: 56).

En esta nueva “escuela” se relativizaba el relato factual y el político en pos de una historia social. Se renovó, así, el discurso histórico, privilegiando los fenómenos sociales y se produjo un deslizamiento de lo político a lo económico. La historia que proponía *Annales*, a diferencia de la tradicional, ya no se circunscribía al mero análisis de los documentos. Contra la historia-relato que planteaban tanto Charles Victor Langlois como Charles Seignobos –considerados como los positivistas franceses más destacados–, Bloch y Febvre desarrollaron una historia que planteaba problemas. Incorporaron nuevas disciplinas, cambiaron la noción del tiempo, priorizaron los estudios de los períodos largos (elemento que se puede ilustrar con la obra de Braudel sobre el Mediterráneo), realzaron la historia comparada y tomaron nuevos objetos de estudio como las mentalidades (el papel de la psicología, por ejemplo, pasó a ocupar un lugar central). Se difuminaron los límites entre las disciplinas parciales para integrarlas en las “ciencias del hombre”, destacándose la estrecha vinculación entre geografía, economía, antropología y psicología. Ya no existía una institución central –el estado– que fuera un hilo conductor en toda la obra, así como tampoco las acciones de determinados personajes desempeñaban un papel tan decisivo. En definitiva, lo que se postuló fue la unidad de lo social, que no se daba a través del método, sino a través de un objeto común, el hombre, que llevaba a que las distintas ciencias pudieran intercambiar conceptos y categorías. Bloch y Febvre se oponían a la instrumentación política de la historia, minimizaban lo factual –la historia de los acontecimientos aislados, núcleo del paradigma rankeano– y rechazaban la pasividad del historiador frente a los documentos. Reconocían que, en realidad, la subjetividad jugaba un papel fundamental, en tanto que el historiador se acercaba al pasado para responder preguntas del presente.

Bloch, durante sus años como soldado en la primera guerra mundial, gestó el proyecto de una obra, *Los reyes taumaturgos* (1993), que aquí analizaremos sucintamente, a modo de

ilustración. En la misma, si bien se centra en el estudio del desarrollo de una psicología colectiva, cuando estudia su objeto innovador (la creencia colectiva en el poder de curación de los reyes), lo integra en una perspectiva global, amplia, de larga duración y que incluye todos los aspectos de la sociedad sin abandonar el estudio de lo político. Clarifica su enfoque cuando señala que “...lo que he querido ofrecer aquí es, esencialmente, una contribución a la historia de Europa, en el sentido amplio, en el verdadero sentido de la palabra” (Bloch, 1993: 28). No hay, como podría pensarse a primera vista, una negación del estudio de lo político, sino una resignificación del mismo en relación con la historia tradicional, que se centraba fundamentalmente en el estudio de los reyes o los grandes hombres en general. Se rompe con esa visión estrecha de lo político. Bloch reivindica, en esta obra, el hacer historia con lo que hasta ese momento era considerado como simple anécdota. Ya no se estudian los acontecimientos -en este caso, los ritos de curación de las escrófulas por imposición de manos- en forma aislada, separados de todas las supersticiones que constituyeron lo “maravilloso monárquico”, sino que se los vincula con la concepción general que se tenía sobre el carácter divino de las autoridades reales. Los acontecimientos permiten reestructurar, entonces, una historia política en sentido amplio, donde el énfasis, más que en las historias de los reyes franceses e ingleses, está en el esclarecimiento de las representaciones colectivas y del complejo psicológico que permitió imponer la idea de reyes “sanadores”.

En este estudio sobre los reyes taumaturgos, Bloch señala que el milagro real no es otra cosa que la expresión de una cierta concepción del poder político supremo. Explicarlo será, entonces, ponerlo en referencia con el conjunto de ideas y creencias de las que fue una de las manifestaciones más estudiadas. Pero, en ese punto, se pregunta si hacer entrar un caso particular en un fenómeno más general no es lo propio de toda explicación “científica”. Si bien eso es cierto, destaca que en su estudio no pretende quedarse en ese punto para no dejar escapar justamente lo particular, es decir por qué razones el rito de curación -que surgió a partir de un movimiento de pensamientos y sentimientos compartido en toda Europa- se desarrolló en determinado momento y en determinado lugar (Francia e Inglaterra).

Hay que estudiar, señala Bloch, por una parte, las causas profundas y, por otra, los elementos particulares que dieron lugar al nacimiento de esa práctica específica, en un momento dado. Para ello el método comparativo (la sociología y la etnología comparadas) es sumamente útil para la primera parte, es decir para el estudio de los elementos más generales: tanto Francia como Inglaterra contaron con los reyes “sanadores” y con la realeza maravillosa y sagrada, común también a toda Europa occidental. Por eso, el autor sostiene que el estudio debe considerarse “fuera del marco demasiado estrecho de las tradiciones nacionales” (Bloch, 1993: 29). Bloch, como señalamos más arriba, rompe con la costumbre de hacer historias fundamentalmente -“estrechamente”- nacionales.

Esta metodología nueva es necesaria, por supuesto, debido a que Bloch reformula el problema: no pretende ver cómo curan los reyes, sino si curan realmente (apela a saberes de otras disciplinas, fundamentalmente médicos y fisiológicos). Y luego, al demostrar que no curan, lo interesante es comprender por qué se cree en el poder taumáturgico de los reyes. Aquí está la innovación: no se estudian “hechos” concretos, sino las creencias colectivas que los hacían parecer como verdaderos.

El nuevo objeto de estudio requirió un nuevo método, que no podía ser sino trans y interdisciplinar. La profundización de la perspectiva de *Annales* produjo una transformación que significó pasar de la historia política a la historia total, de la historia como simple narración de los acontecimientos a la historia como análisis de las estructuras, de la historia centrada en las grandes hazañas y los grandes hombres a la historia “desde abajo”, de la historia basada fundamentalmente en los documentos oficiales a la historia que se nutría de nuevas fuentes (cifras de comercio, población votante, censos, fuentes visuales u. orales, etc.), de una supuesta historia “objetiva” a una historia en la que se recuperaba la noción de punto de vista y el relativismo cultural, y de un motor puramente aleatorio de las conductas individuales a las regularidades de las conductas colectivas y las motivaciones y condicionamientos objetivos de las clases y grupos sociales.

¿Qué pasa unas décadas después con esta escuela historiográfica que llegó a ser hegemónica en la disciplina histórica en Occidente? Jacques Revel señala que el modelo de historia social planteado por *Annales* (basado en una perspectiva macrohistórica, como puede verse en los trabajos de largo alcance de Bloch o Braudel) entró en crisis a fines de los sesenta y principios de los setenta¹⁶. Se empezaron a cuestionar las certezas de aquel enfoque macro, y surgió la necesidad de variar las escalas de trabajo, de construir una micro-historia que se planteara nuevos problemas y soluciones: “...la micro-historia nació como una reacción, como una toma de posición frente a cierto estado de la historia social de la que sugiere reformular ciertas concepciones, exigencias y procedimientos. Desde este punto de vista, puede tener valor de síntoma” (Revel, 1995: 126).

Anteriormente, y según vimos cuando analizamos la perspectiva de *Annales* en general y de Bloch en particular, la historia era concebida como la historia de las entidades sociales amplias, como las comunidades de residencia (pueblos, ciudades, aldeas, etc.), los grupos profesionales, las órdenes o las clases. Desde la nueva perspectiva micro-histórica, se reducen los campos de observación y se sitúan las miradas sobre otros agregados sociales. Para Iggers, durante la década del setenta se desarrolló una nueva y pujante corriente, aún más provocativa que la *micro-historia*, denominada *giro lingüístico*, que hizo tambalear a la profunda “fe” moderna en la ciencia¹⁷. Se empezó a poner en duda la creencia en la posibilidad de hallar una explicación científica coherente de las transformaciones del pasado. Insistiendo en la importancia de las acciones humanas y la

¹⁶ Cfr. Revel (1993).

¹⁷ Cfr. “El giro lingüístico”, en Scavino, Dardo 2000 *La filosofía actual* (Buenos Aires: Paidós).

conciencia humana, se produjo un retorno hacia una historiografía narrativa que enfatizaba los aspectos subjetivos de la vida social. Se revalorizaron los estudios de la vida cotidiana, rechazándose el análisis de procesos “anónimos” y el uso indiscriminado de métodos cuantitativos. No se renunciaba, sin embargo, a la científicidad, sino que se ampliaba la racionalidad científica, complejizando la visión de la concepción positivista de la ciencia. En los estudios históricos de esta corriente, pasaron a primer plano los grupos de la población que hasta entonces habían quedado marginados (mujeres, minorías étnicas, grupos social y culturalmente marginales). Se revalorizaron los estudios lingüísticos y se llegaron a estudiar fenómenos del tenor de la Revolución Francesa desde un punto de vista radicalmente distinto: como procesos de cambio de símbolos más que de estructuras.

Repasadas brevemente algunas tendencias que fueron moldeando a la disciplina histórica en los siglos XIX y XX en Occidente, veamos ahora cuál es la concepción de la Historia a la que adscribimos en esta investigación.

Nuestra perspectiva teórico-práctica, el materialismo dialéctico e histórico, se plantea, en parte, como alternativa a las anteriores, que fueron dominantes en distintos momentos de los últimos dos siglos. Marx fue uno de los principales teóricos de las ciencias sociales y, ya en el siglo XIX, elaboró una obra que se basaba en una concepción del mundo materialista dialéctica (superación de anteriores concepciones tanto materialistas mecánicas como dialécticas idealistas)¹⁸. Desde esta perspectiva, se parte de una concepción dialéctica de la realidad. ¿Qué quiere decir esto? Que para conocer las partes es necesario conocer el todo, y para conocer el todo hay que conocer las partes. El objetivo es captar la realidad tal como es, conocer las cosas concretamente, con todas sus características, no en forma abstracta e indeterminada (reducidas a alguna característica esencial). Como el propósito de todo estudio científico es acercarse lo más exactamente posible a la realidad concreta e intentar dar cuenta de la totalidad de la misma, no se pueden estudiar los fenómenos aislados, sino que se requiere desentrañar sus conexiones internas, sus contradicciones, como una totalidad integrada. Marx tomaba de Hegel el intento de superación de las anteriores perspectivas “dualistas”.

Pero este abordaje no sólo es dialéctico, sino también materialista. Como tal, se opone tanto a la concepción idealista como a la materialista vulgar. Se plantea como una superación del empirismo clásico, que considera que los objetos últimos del conocimiento son los sucesos atómicos, los hechos dados, así como también a cierto sesgo del “idealismo trascendental”, para el cual los objetos del conocimiento científico son modelos ideales del orden natural -son constructos artificiales, sin ninguna independencia de los hombres o de la actividad humana en general-. Como señala Pierre Vilar, “...hay que desconfiar del idealismo que sólo ve ‘estructura’

¹⁸ Cfr. “Tesis sobre Feuerbach” (1845), en Marx y Engels (1974). Véase, también, Marx y Engels (1985).

en esta 'construcción' lógica de nuestro espíritu cuando nuestra mente se ha limitado a traducir, al límite de sus posibilidades, una realidad existente; y también hay que desconfiar del empirismo, que buscaría las raíces de su razonamiento exclusivamente en el objeto concreto que se encuentra en observación, lo que nos conduciría a una yuxtaposición de descripciones y no a un 'modelo' (Vilar, 1980: 53).

Desde el materialismo dialéctico se rechaza, entonces, la perspectiva idealista, que propone la humanización del hombre por la vía especulativa, a través del pensamiento, y que, como deja subsistir en los hechos aquellas alienaciones que pretende abolir, en realidad no produce ninguna transformación en el mundo. También se rechaza el materialismo que considera el hombre y la naturaleza como dos elementos diferentes entre los cuales no hay una relación dialéctica, contradictoria. Para el materialismo dialéctico, en cambio, el hombre se constituye como tal en su actividad práctica, en el trabajo en sentido genérico, que es la actividad mediante la cual transforma la naturaleza y se transforma a sí mismo. A diferencia del resto de los animales, que actúan por sólo por instinto, el hombre subordina su actividad a su razón y a su voluntad, creando así, con la transformación de la naturaleza, un mundo que le es propio. Como señala Auguste Cornu, *“Con la materialización de su ser en el producto de su trabajo, el hombre llega al pleno conocimiento de sí, desdoblándose, no sólo intelectualmente, en la conciencia, sino también práctica, realmente, en los objetos que produce, adquiriendo con ellos conciencia de su fuerza creadora, que le permite transformar la naturaleza reconociéndose en el mundo que crea (...). En efecto, por la mediación entre la necesidad y su objeto, que se establece a través del trabajo, el hombre supera la inmediatez en sus relaciones con la naturaleza, y los hombres, por intermedio de sus obras, entran en relaciones recíprocas, que revisten la forma de correspondencia de sujeto a sujeto por mediación del objeto” (Cornu, 1965: 621).*

De esta concepción, basada en la noción de la autocreación del hombre mediante la transformación de la naturaleza (satisface sus necesidades a través de la producción), se deriva la caracterización de nuestro método como “materialista”. La actividad del hombre, en el sentido del conjunto de las relaciones sociales, no aparece, entonces, como mera actividad del espíritu (idealismo), sino como actividad concreta y práctica del hombre que se crea a sí mismo exteriorizando sus fuerzas materiales. Marx es, sin duda, quién primero puso en práctica en forma integral el materialismo dialéctico. Como señala en el epílogo a la segunda edición de *El Capital*, su “método” dialéctico difiere del de Hegel: *“Para Hegel el proceso de pensar, al que convierte incluso, bajo el nombre de idea, en un sujeto autónomo, es el demiurgo de lo real; lo real no es más que su manifestación externa. Para mí, a la inversa, lo ideal no es sino lo material traspuesto y traducido en la mente humana” (Marx, 1998: 19-20).* Marx establece una doble relación, histórica y sistemática, entre su método dialéctico y el de Hegel. Históricamente

se considera un discípulo de Hegel, pero a su vez se propone, en otro sentido, como su antítesis. Sin embargo, no debe interpretarse de esta frase una bipolaridad simple entre lo “material” y lo “ideal”, como si la “realidad” se limitara al primer término. Para el marxismo, el primer término antecede al segundo, pero el análisis de lo real no puede limitarse a él¹⁹.

El tercer componente de este abordaje es su carácter “histórico”. El énfasis en la historicidad de los fenómenos sociales permite alejarnos de toda perspectiva que pretenda naturalizar aquello que es producto de los propios humanos, que es el desarrollo del devenir de la organización social. Una formación económico-social, en tanto es histórica, tendrá una determinada trayectoria y podrá desaparecer o convertirse en otra cualitativamente diferente. El hecho de que sea producto de un proceso histórico y no inmutable, nos permitirá rastrear su origen, sus transformaciones a lo largo del tiempo y su potencial desaparición (transición hacia otra formación social). La desnaturalización de un sistema social es un elemento clave para comprender las posibles transformaciones y la posibilidad de cambios estructurales. Sin embargo, es oportuno señalar que Marx no es “historicista”, *“si por ello se entiende la tentativa de explicar el devenir de la sociedad sin haber aprehendido las leyes de estructura de sus diferentes ‘estados’*. *El Capital estudia las leyes de funcionamiento del desarrollo del capitalismo en su unidad”* (Luporini et al, 1968: 195). Lo que se quiere superar, aquí, es la oposición entre el modo histórico y el modo lógico o sistemático. En el desarrollo lógico de *El Capital*, la mayor obra de Marx, las referencias históricas son imprescindibles, y a la inversa. Este énfasis en el carácter histórico del abordaje es necesario teniendo en cuenta los ataques de ciertas variantes de la corriente estructuralista contra la disciplina histórica, esbozados incluso por intelectuales marxistas o influidos por el marxismo. Sin embargo, la reacción contra esta tendencia “anti-histórica” llevó en muchos casos a otro extremo tampoco fértil: negar la existencia de las estructuras. Desde nuestra perspectiva, la oposición a ciertas visiones estructuralistas, no dinámicas, debe darse sin negar la existencia de estructuras.

Para el materialismo dialéctico e histórico, entonces, debe superarse la falsa dicotomía entre el análisis lógico y el análisis histórico, y también la oposición sujeto-objeto. Ni el subjetivismo relativista, ni el objetivismo mecanicista son apropiados, ya que ambos son igualmente anti-dialécticos.

¹⁹ Cfr. Luporini et al (1968).

ii. La “isla” dentro del “archipiélago”: la Historia de las relaciones internacionales

La Historia de las relaciones internacionales como disciplina, definida por Juan Carlos Pereira como el “*estudio científico y global de las relaciones históricas que se han desarrollado entre los hombres, los Estados y las colectividades supranacionales en el seno de la sociedad internacional*”²⁰, tiene su origen en el Derecho internacional, considerada la primera “ciencia de la sociedad internacional”. Seguida posteriormente de la Historia Diplomática y de la Diplomacia, en el siglo XX éstas se transformaron en una disciplina particular: las Relaciones Internacionales²¹.

De raíces anglosajonas, y especialmente estadounidenses, la nueva disciplina mostró en su evolución un menor arraigo de la Historia y del Derecho en el estudio de las sociedades internacionales y se vio influenciada por el surgimiento –y creciente autonomización– de la ciencia política: “*El papel hegemónico que la ciencia política asumió en las universidades norteamericanas determinará no sólo la forma en cómo los especialistas norteamericanos orientarán las Relaciones Internacionales, sino también la propia evolución de la disciplina, participando fielmente en los avatares teórico-metodológicos de la ciencia política. Un liderazgo cultural estimulado e impulsado, obviamente, por el lugar central que habrían de ocupar los Estados Unidos en las Relaciones Internacionales en el curso del siglo*” (Pereira, 2003: 16). Los círculos intelectuales británicos también fueron protagonistas en el desarrollo y consolidación de la nueva disciplina y en su primer gran debate: idealismo vs. realismo. New York y Londres fueron las capitales en las que surgieron los primeros centros de investigación en Relaciones Internacionales (*Council on Foreign Relations* y *The Royal Institute of International Affairs*, creados en 1919, y que editaron reconocidas publicaciones, como las revistas especializadas *Foreign Affairs* e *International Affairs*). Por ese entonces, aparecieron también en los programas universitarios las primeras cátedras dedicadas específicamente a las Relaciones Internacionales.

Así, a la par que se producía un debate y resignificación de las ciencias sociales en general y de la disciplina histórica en particular, tal como repasamos someramente en el apartado anterior, también se producían las primeras grandes discusiones dentro del campo de los “internacionalistas” (del debate idealismo-realismo, se pasó a la controversia tradicionalismo-cientificismo). Tomando el concepto de Thomas S. Kuhn, Pereira y Hernández distinguen tres “paradigmas” concurrentes en las Relaciones Internacionales,

²⁰ Ésta y otras definiciones presentes en este apartado fueron elaboradas a partir de “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, de Juan Carlos Pereira Castañares y José Luis Neila Hernández, en Pereira (2003: 13-36).

²¹ Cfr. Arenal (1987).

aceptados por la “comunidad” de los “internacionalistas” desde los años ochenta: el *estatócentrico*, el *globalista* y el *estructuralista*. El primero fue el modelo hegemónico en los estudios de las Relaciones Internacionales. Ponía el centro en las relaciones inter-estatales y, en la posguerra, impuso la visión *realista*, imbuida en la tradición del pensamiento hobbesiano: “*Portador de una visión eminentemente conflictiva de las Relaciones Internacionales, asociada al fracaso del sistema internacional de Versalles y el mundo de la Guerra Fría, depositan en el Estado el protagonismo en las Relaciones Internacionales en un mundo en el que prevalece el ‘estado de naturaleza’*” (Pereira, 2003: 17). También dentro del paradigma *estatócentrico* se formaron las visiones *idealistas* y *behavioristas*, la primera pretendiendo construir la paz en el sistema internacional, organizándolo en forma análoga a las realidades nacionales, y la segunda introduciendo el análisis de los procesos de toma de decisiones, como fundamentales para determinar el curso de las políticas exteriores y de las relaciones internacionales. En ambos casos, los aspectos prescriptivos parecían tan o más importantes que los descriptivos.

En la década de 1970, aparecieron visiones globales alternativas al *estatócentrismo* dominante. Pretendían incorporar fenómenos y problemas “inéditos”, tales como la distensión en la “guerra fría”, la emergencia de nuevos actores internacionales, los cambios económicos y tecnológicos que llevaban a un mundo cada vez más interdependiente y “global”, y los procesos de descolonización, los cuales el *realismo* no podía interpretar adecuadamente: “*Entre las nuevas respuestas, el globalismo aboga, desde una perspectiva occidental y liberal, por una visión sistémica del mundo que desborda el estrecho marco de los Estados para desplazar su eje de gravedad a la sociedad internacional. Desde esta perspectiva, sin negar la validez del esquema estatócentrico, la visión sistémica del transnacionalismo considera inadecuada la reducción del sistema internacional a un sistema de Estados, en el que actúa un heterogéneo elenco de actores y en el que se precisa estudiar complejo haz de interacciones*” (Pereira, 2003: 18).

Una segunda visión alternativa fue la *estructuralista*. Crítica y anti-sistémica en muchos casos, se presentó como heredera de los teóricos del imperialismo, muchos de ellos de raigambre marxista. Si bien el estructuralismo emergió, en primer lugar, como una crítica a las teorías del desarrollo occidentales, se fue transformando, en sus múltiples formulaciones (teoría de la dependencia, centro-periferia, sistema mundo), en una alternativa al paradigma *estatócentrico*. La unidad de análisis pasó a ser el sistema capitalista mundial y su objeto de estudio el conocimiento del desenvolvimiento del mismo, en función de la construcción de un sistema alternativo y superador de relaciones internacionales.

Más allá de esta clasificación, la mayoría de los especialistas acepta que el paradigma hegemónico –sino el único, que engloba a los otros-, es el que ubica en el centro del análisis a las relaciones inter-estatales. Lo cierto es que claramente se “superó” el estrecho análisis de las relaciones internacionales como mera Historia Diplomática o Historia del Derecho. La primera había surgido a partir de una actualización de una creación intelectual de la Europa moderna (las primeras Historias de los Tratados surgidas en el siglo XVI). Así, en el siglo XVIII emergió en Europa la Historia Diplomática, que durante el siglo XIX, junto al Derecho de Gentes y al naciente Derecho Internacional, se encargaron de estudiar las relaciones internacionales. De esta forma, surgió y se fue consolidando una disciplina, a la par del establecimiento de los estados nacionales en Europa. El proceso fue influido por la extensión del paradigma rankeano, descrito más arriba: “*La Historia Diplomática se articulaba en un patrón metodológico caracterizado por una narración basada en la reconstrucción de los acontecimientos políticos y diplomáticos de acuerdo con su curso cronológico, por un relato más descriptivo que analítico y por una fundamentación científica amparada en la objetividad del documento diplomático, principio y fin en la tarea del historiador. La primacía de lo político entre aquellos historiadores era un calco de la actitud y la visión del mundo por parte de los diplomáticos*” (Pereira, 20003: 20).

Había una clara exclusión de los procesos económicos, totalmente subordinados a las negociaciones políticas propias del ámbito diplomático. Así, la Historia Diplomática era la historia de los “grandes hombres” –jefes de estado, ministros, embajadores- que a través de sus puntos de vista, intereses y acciones personales determinaban la evolución de las relaciones interestatales²². Esta perspectiva *historicista* predominó hasta mediados del siglo XX, aunque, como planteamos en el apartado anterior, fue siendo revisada y criticada en Europa y Estados Unidos, en particular por la corriente de *Annales*, que de todas formas no dedicó demasiada atención a las relaciones internacionales²³.

El surgimiento y consolidación de una nueva “Historia social”, fundamentalmente tras la segunda guerra, impulsó una renovación también en la disciplina de la Historia de las Relaciones Internacionales. Pierre Renouvin aparece como el primer gran exponente de la nueva disciplina, según la interpretación de su discípulo y continuador Jean-Baptiste Duroselle²⁴. De acuerdo al primero, el objetivo era “*situar las Relaciones Internacionales dentro de la Historia general –historia económica y social, historia de las ideas y de las instituciones-*” (Renouvin, 1982).

²² Cfr. Renouvin (1982).

²³ El ya mencionado Lucien Febvre se ocupó, en dos obras, de la crítica de la Historia Diplomática, en 1931 y 1946, en las que fustigó contra la historia episódica y contra el error que suponía, para una investigación histórica, limitarse a la utilización de meros documentos diplomáticos de los gobernantes y sus agentes.

²⁴ Cfr. Renouvin (1982); Duroselle (1963; 1983 y 1998); Duroselle y Renouvin (1968).

Las “fuerzas profundas” entraban en la Historia de las Relaciones Internacionales, tal como había ocurrido en la disciplina histórica en general, pero sin abandonar los “episodios”, “ladrillos” sobre los que se construía la Historia Diplomática anterior: “*Buenos conocedores de la obra Annales (...), Renouvin y Duroselle pretendían una Historia de las Relaciones Internacionales continuista, asumiendo la herencia de la Historia Diplomática, y al mismo tiempo renovadora, actualizando el estudio histórico de la realidad internacional de acuerdo con el horizonte de las pretensiones científicas de la Historia y de las ciencias sociales. Una síntesis superadora de la controversia entre la historia episódica y la historia estructural*” (Pereira, 2003: 25). En Gran Bretaña, también hubo una importante consolidación de la Historia de las Relaciones Internacionales, con centros en Cambridge, Oxford y Londres, influenciada por la historia social y por la corriente de historiadores marxistas que tanta relevancia tuvieron en la historiografía de ese país. Algo similar ocurrió en otros países europeos.

El establecimiento de la Historia de las Relaciones Internacionales como nueva disciplina trajo también renovados debates, como en el de la relación entre Historia y teoría, eje del Congreso sobre Historia y Metodología de las Relaciones Internacionales realizado en Perugia en 1989, otra manifestación del proceso de institucionalización de esta nueva disciplina²⁵.

En América Latina, el desarrollo de la disciplina, aún poco estudiado, también arrojó algunos aportes importantes. Recientemente, Raúl Bernal-Meza intentó una sistematización de los mismos, en *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales* (2005). Este autor se propuso construir una clasificación de algunas de las distintas corrientes e intelectuales latinoamericanos que se ocuparon de la reflexión sobre las relaciones internacionales, en especial los vinculados al pensamiento *estructuralista*, en sus tres momentos: la teoría original (Prebisch), sus complementos o modificaciones posteriores (teoría del desarrollo; enfoques de la dependencia) y sus variantes más recientes (reformulación *neoestructuralista*, perspectiva en la que se sitúa el propio Bernal-Meza), que se erigieron para debatir con la corriente dominante en los últimos años, el “pensamiento único” que respondió a las visiones *neoliberales*, que en la disciplina se tradujeron en el “realismo periférico” y el “regionalismo abierto”²⁶.

²⁵ Rapoport recrea parte de esta discusión (Rapoport, 1992). Allí se reivindica la obra de Duroselle, *Todo imperio perecerá*, y se explica la imposibilidad de trazar una teoría de las relaciones internacionales sin un sustento histórico: excluir a la historia de la teoría de las relaciones internacionales, sostiene Rapoport, sería como ignorar la realidad.

²⁶ Cfr. Escudé (1992). En este libro, quien fuera asesor del ministerio de relaciones exteriores durante la gestión de Guido Di Tella, presenta los lineamientos de la estrategia de política exterior que proponía, el “realismo periférico”, que era la que estaba llevando adelante, por ese entonces, el gobierno de Menem. Según su interpretación, el error

Bernal-Meza plantea que, desde una perspectiva latinoamericana, es fundamental encontrar el vínculo entre estrategias de desarrollo y relaciones internacionales. Esta relación habría sido planteada por el estructuralismo latinoamericano en tres momentos: el primero, a partir de 1960, con las experiencias del Mercado Común Centroamericano y de la ALALC, cuando se consolidó una reflexión sobre los esquemas formales de integración y de cooperación interestatal de países subdesarrollados; el segundo, desde mediados de la década de 1960, cuando Prebisch, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, planteó que era necesario transformar tanto las instituciones internacionales de comercio y finanzas como las reglas de juego y las relaciones centro-periferia; y el tercero, cuando en esos mismos años se empezó a elaborar en forma más sistemática una historia regional inserta en la historia mundial, a partir de los aportes de Furtado (1973), Sunkel y Paz (1973), Dos Santos (1978) y Cardoso y Faletto (1969), entre otros, que plantearon diversos enfoques originales desde el concepto de *dependencia*.

Bernal-Meza reivindica la riqueza del pensamiento histórico-estructural latinoamericano, que se habría iniciado con el propio Prebisch y que habría logrado su punto más alto en las más recientes variantes *neoestructuralistas*: *“Entre las primeras formulaciones del pensamiento estructuralista (Prebisch, 1950-1951) y aquellas de la Dependencia (hasta fines de los 70), podríamos señalar al menos cuatro aportes sustanciales a la teoría de las relaciones internacionales, en la medida que mejoraron, complementaron y superaron los abordajes teóricos para la comprensión de los procesos internacionales. En primer lugar, la identificación de la configuración morfológica polarizada del sistema mundial, entre un centro y una periferia. En segundo lugar, la identificación del papel jugado por la tecnología en el proceso histórico de configuración de un sistema internacional sostenido por la estructura económica global y, por tanto, como un elemento clave que generaría condiciones estructurales de desarrollo y subdesarrollo. En tercer lugar, complementó las teorías del Imperialismo, al incorporar la perspectiva de los países dependientes, los que configuraban una realidad propia, con una identidad específica dentro del proceso global de las etapas históricas del desarrollo de la sociedad mundial. En cuarto lugar, la identificación de factores estructurales, internos y externos, que contribuían a la violencia internacional. Este tema –una de las preocupaciones centrales, clásicas- de los estudios sobre política internacional, fue abordado desde una perspectiva multidimensional y compleja. No fue un punto de partida de la preocupación analítica, pero sí uno de sus puntos de llegada: los procesos políticos y económicos que aparecían como expresiones de una*

histórico de la política exterior argentina fue haber caído en un exceso de confrontaciones con las potencias, generando, así, “costos” contraproducentes para el desarrollo nacional (Escudé, 1992: 279-292).

lucha por el poder entre 'Estados-nacionales', envolvían también conflictos entre grupos y clases sociales" (Bernal-Meza, 2005: 369-370).

Así, éste autor se inscribe, junto a otros historiadores y teóricos como Furtado, Ferrer, Tomassini, Sunkel, Rapoport, Cervo, Moniz Bandeira, Puig y Jaguaribe, como parte de una corriente histórica que supo enfrentar el embate *neoliberal* de las visiones fundamentalistas de la globalización, que en términos de la disciplina interpretaron la autonomía como un "costo" y desarrollaron la teoría del "realismo periférico"²⁷.

iii. La perspectiva aquí desarrollada: historia de las relaciones internacionales en la etapa del imperialismo

En esta investigación se retomó, en parte, el planteo original propuesto y desarrollado por Mario Rapoport, en la línea de los trabajos sobre historia de las relaciones internacionales que transformaron la forma de abordarlas en el último cuarto de siglo. Sin desconocer la multicausalidad que la determina, este autor encuentra en el nivel económico-social uno de los factores condicionantes de la política exterior argentina. Esto no implica, de ninguna manera, ignorar los aspectos políticos, aunque sí establece una prevención contra la tendencia a la sobrestimación de los mismos -que suele apreciarse en muchos estudios sobre relaciones internacionales-, y contra la consideración de "lo político" desde una visión estrecha -como meras luchas burocráticas o por intereses personales de los funcionarios que trazan o ejecutan las políticas exteriores-: *"El factor político ocupa un espacio propio en el estudio de las relaciones internacionales, y a menudo los teóricos de la dependencia lo han subestimado, pero es preciso, para hacerlo operacional, no confundirlo con la ideología, la burocracia o las ambiciones personales y articularlo debidamente con los factores económicos, estratégicos y sociales"* (Rapoport, 1984: 629)²⁸.

En esta investigación, nos interesa dilucidar cómo se manifestaron las contradicciones entre dos "momentos nacionales" del capitalismo mundial (el de un país que se iba

²⁷ La sistematización de las distintas corrientes que aportaron al desarrollo del pensamiento latinoamericano en las relaciones internacionales, en Bernal-Meza, parece poder sintetizarse en dos grandes vertientes: las visiones neoliberales, que desarrollaron la teoría del "realismo periférico", y las distintas variantes estructuralistas, que pusieron el foco en los problemas de la dependencia, el subdesarrollo y la autonomía. Si bien no es tema de esta investigación, planteamos que nos parece algo problemática esta clasificación, en tanto agrupa en la segunda vertiente a pensadores no sólo anti-liberales, sino también anti-capitalistas, que comparten su rechazo a las diversas variantes del "realismo periférico", pero desde perspectivas muy distintas.

²⁸ En este breve artículo, Rapoport polemiza con Escudé en relación a qué factores (y en qué medida) son los que trazaron los límites de la política exterior argentina, en particular en relación con Estados Unidos en el período de la segunda guerra y el peronismo. Esta discusión, de todas formas, será abordado exhaustivamente en las **Partes D y E**.

constituyendo en potencia imperialista y otro que “se insertaba” en la economía mundial como país dependiente), en las relaciones argentino-estadounidenses en el marco del sistema interamericano. Así, estudiar la política exterior argentina, y en particular su relación con Estados Unidos y el sistema panamericano, nos permite vislumbrar este problema teniendo en cuenta las distintas determinaciones y evitando los análisis abstractos que son tan frecuentes en los estudios sobre las relaciones internacionales y la diplomacia. Por este motivo, es clave analizar la dimensión económica y su vinculación con los factores políticos, sociales, ideológicos, culturales, militares y estratégicos, para así poder explicar la lógica del accionar de los estados, los partidos, las fuerzas sociales y los individuos que conformaban las delegaciones exteriores argentinas y estadounidenses.

De esta manera, los conflictos diplomáticos en las conferencias panamericanas se nos presentaron con todas las determinaciones recién señaladas, constituyendo un campo sumamente fértil para desentrañar los conflictos argentino-estadounidenses, que no pueden ser otra cosa que expresión, con todas las mediaciones, de las tres contradicciones principales del capitalismo contemporáneo.

En la perspectiva aquí desarrollada, se plantea una inversión de los abordajes “tradicionales” de las relaciones diplomáticas. No se estudia la diplomacia y la política exterior “en relación” a los factores “externos” (lo “económico”, lo “político”, etc.), sino como manifestaciones particulares de relaciones económico-sociales más generales. Se apela, desde el materialismo dialéctico e histórico, a una “historia total” que evite la usual fragmentación y disociación de procesos que están íntimamente ligados, pero que, a la vez, tienen un peso distinto: explicación “multicausal”, pero jerarquizada. Los intereses económico-sociales *determinan* –en el sentido de fijar límites y ejercer presiones- las políticas exteriores de cada país.

En cualquier análisis social, hay que distinguir entre lo esencial y lo contingente. Veamos en los términos en los que lo plantea Gramsci: “...en el estudio de una estructura hay que distinguir entre los movimientos orgánicos (relativamente permanentes) y los movimientos que pueden llamarse ‘de coyuntura’ (y que se presentan como ocasionales, inmediatos, casi accidentales). Los fenómenos de coyuntura dependen también, por supuesto, de movimientos orgánicos, pero su significación no tiene gran alcance histórico; producen una crítica política minuta, al día, que afecta a pequeños grupos dirigentes y a las personalidades inmediatamente responsables del poder. Los fenómenos orgánicos producen una crítica histórico-social que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas inmediatamente responsables y más

*allá del personal dirigente*²⁹. Así, en el análisis de cada conferencia y de cada conflicto bilateral, tuvimos que dilucidar qué factores eran los “orgánicos” y cuáles los de coyuntura, de largo y de corto plazo. Continúa Gramsci: “*El error en que a menudo se cae en los análisis histórico-políticos consiste en no saber hallar una relación justa entre lo que es orgánico y lo que es ocasional: así se llega a exponer como inmediatamente activas causas que lo son, en cambio, mediatamente, o a afirmar que las causas inmediatas son las causas eficientes únicas; en el primer caso se tiene el exceso de ‘economicismo’ o de doctrinarismo pedante; en el otro, el exceso de ‘ideologismo’; en un caso se sobrestiman las causas mecánicas, en el otro se exalta el elemento individualista e individual*”³⁰. En el estudio de cada período, conflicto y conferencia panamericana, intentamos justamente plantear las distintas causalidades, explicitar qué era lo fundamental y qué lo contingente, es decir volver a “reconstruir” el todo, luego del momento analítico en el que se diferenciaron los factores económicos, políticos, sociales y estratégicos.

Por otra parte, es necesario recalcar que, en las relaciones internacionales, las potencias internacionales intervienen desde un lugar privilegiado y activamente para garantizar y consolidar su posición de supremacía. A diferencia de ciertas perspectivas que sobrestiman los aspectos jurídicos, desde nuestra visión no se supone una igualdad “abstracta” en el poder de cada nación. Los tres cuartos de siglo analizados en esta Tesis, corresponden al período del *imperialismo*³¹, que llevó a una desigual relación entre las distintas potencias mundiales y los países que estaban bajo su influencia (países dependientes, colonias o semi-colonias). Este aspecto, soslayado en muchos autores, que consideran “superada” la problemática del imperialismo o la dependencia, no puede ser dejado de lado, desde nuestra perspectiva, a la hora de analizar un mundo caracterizado por un cúmulo de contradicciones entre los países más desarrollados y los dependientes, como lo eran los latinoamericanos.

Las transformaciones propias de un período en el que la *centralización* del capital se ha desarrollado a escala internacional hicieron que los países que se incorporaron en este momento

²⁹ Cfr. “Análisis de las situaciones. Correlaciones de fuerza”, en Gramsci, Antonio 1975 *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno* (México: Juan Pablo Editores), pp. 65-76.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ No podemos reponer aquí los debates en torno al imperialismo, actualizados permanentemente (una puesta al día de los debates sobre la problemática se realizó en el seminario de doctorado “Teorías del Imperialismo y de la Dependencia”, dictado por Claudio Katz en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA en el segundo cuatrimestre de 2008). Ya ahondaremos más en la problemática, cuando caractericemos cada una de las etapas analizadas en esta Tesis. De todas formas, una aproximación a las concepciones sobre el imperialismo puede realizarse a partir de las siguientes obras: Hobson (1902); Hilferding (1981); Lenin (1946); Kautsky (1970); Luxemburgo (1979); Bukharin (1929); Sternberg (1979); Baran y Sweezy (1966); Huberman y Sweezy (1973); Schumpeter (1991); Emmanuel (1972); Magdoff (1969 y 1978); Mommsen (1980); Mandel (1975); Wallerstein (1989, 1996 y 2004); Arrighi (1999); Amin (1971, 1974 y 1986); Frank (1991); Hobsbawm (1998b); Cohen (1973); Hudson (2003); Wood (2003); Reynolds (1981); McDonough (1997); Moniz Bandeira (2007); Hardt y Negri (2002); Borón (2002); Kiernan (1995). Una revisión crítica sobre las teorías marxistas del imperialismo, repasando los aportes de Marx, Lenin, Hobson, Hilferding, Bukharin, Luxemburgo, Baran, Frank, Wallerstein, Laclau, Amin, Emmanuel y Arrighi, entre otros, puede hallarse en Brewer (1990). Otras síntesis sobre los distintos aportes a la teoría del imperialismo pueden encontrarse en Kemp (1967); Owen y Sutcliffe (1972); Barone (1985).

al mercado mundial, desarrollando las *relaciones sociales de producción capitalistas*, tuvieran ciertas características particulares y recorrieran un camino distinto, en parte, al que habían transitado los países que primero se habían industrializado. La escala de producción mundial estaba ya tan extendida que en estos países no pudo aparecer y desarrollarse, en términos generales, la clase de pequeños capitalistas compuesta por ex artesanos o campesinos, “clásica” en Europa Occidental. ¿Cómo se llega al período del *imperialismo*? Si bien la relación de dominación entre países existió desde los orígenes del capitalismo, su forma ha variado a lo largo del tiempo. Desde el siglo XVI, el robo y pillaje de los países ultramarinos tuvieron un papel importante en la acumulación primitiva de capitales europeos. Terminada esta etapa, el robo como tal disminuyó su importancia, y las colonias de ultramar le permitieron a Europa, esencialmente, exportar sus mercancías manufacturadas e importar sus materias primas y alimentos. Desde fines del siglo XIX, con el crecimiento del capitalismo *centralizado*, ya no sólo se exportaron mercancías, sino también capitales, que se radicaron tanto en las colonias como en aquellos países formalmente libres, pero económicamente dependientes.

Los cinco rasgos básicos del *imperialismo*, según la caracterización de Lenin, son: la concentración y centralización de los capitales, con tendencia a la formación de monopolios u oligopolios; la formación del capital financiero –por fusión del capital bancario e industrial–; la exportación de capital, que adquiere una escala cualitativamente superior; la división del mundo entre distintos *trust* internacionales; y el establecimiento de “áreas de influencia”, lo cual trajo aparejado un proceso de recolonización –fundamentalmente de Asia y África–, que llevó a un nuevo “reparto del mundo” entre las principales potencias capitalistas. En esta etapa del capitalismo, operaban tres contradicciones fundamentales: la contradicción principal, entre el capital y el trabajo, entre burguesía y proletariado; la que se produjo entre los países imperialistas, por el dominio del resto del mundo –que derivará en las dos guerras mundiales–; y la que se desarrolló entre los países imperialistas y los países dependientes, fundamental en la presente investigación, para entender no solamente las contradicciones entre Argentina y Estados Unidos, sino también la relación del país del sur con las principales potencias europeas, especialmente Gran Bretaña. Cómo influyó este proceso en los países imperialistas y en los países no centrales es un problema que será abordado en el análisis de cada etapa histórica.

Uno de los objetivos de esta investigación fue analizar cómo se manifestó la política exterior argentina en su actuación en las conferencias que se desarrollaron entre 1880 y 1955 (diez conferencias panamericanas, cuatro reuniones de consulta de cancilleres y tres reuniones interamericanas extraordinarias). Para ello fue preciso ubicar lo más precisamente posible el lugar que ocupaba Argentina en la economía mundial en cada momento del desarrollo del imperialismo. En cuanto a la política exterior argentina durante el período 1880-1955, debatimos

con las interpretaciones que plantean a la misma como “coherente” y “armónica” –entre 1880 y 1916-, sobre todo en contraste con la política exterior de etapas posteriores, calificada de “errática” –fundamentalmente durante las presidencias peronistas-. En general, quienes sostienen este argumento, lo hacen para criticar el abandono del “modelo agroexportador” imperante entre 1880 y 1930, y en especial durante el peronismo. Esa supuesta “coherencia” y “armonía” oculta, por un lado, el carácter de Argentina como país dependiente y el papel de sus clases dominantes, cuya posición se basaba, al menos en parte, en la relación privilegiada con una u otra potencia mundial. Por otra parte, no toma en cuenta que, incluso en el período del “régimen oligárquico” hubo disputas ya que los distintos sectores de la clases dirigentes se alineaban con distintos países europeos –y luego algunos con Estados Unidos-, que a veces actuaban conjuntamente, pero otras profundizaban sus contradicciones, con lo cual esa “homogeneidad” de la política exterior argentina en el primer período fue sólo relativa.

Uno de los aspectos de esa supuesta “coherencia” fue el persistente enfrentamiento con el gobierno de Washington, que se habría mantenido casi como una constante en la mayor parte de la historia argentina. Sin embargo, hay que advertir que la oposición o el enfrentamiento con Estados Unidos podía revestir muy distinto carácter. Rapoport y Spiguel, por ejemplo, polemizan con la categoría de “autonomía heterodoxa” de Juan Carlos Puig³², explicando que “...al tomarse como único parámetro del grado de autonomía la distancia respecto de la política de Washington, se opaca la concurrencia entre distintas potencias en el mercado mundial contemporáneo y en el sistema internacional de relaciones, tanto como la particular incidencia de éstas en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX” (Rapoport y Spiguel, 2005: 50).

En el caso de Argentina, el “alejamiento” respecto a Estados Unidos solía ser la contracara de la profundización de la multiplicidad de intereses que operaban internamente, a través de su asociación o alianza con otros centros del capital internacional. Éste es uno de los aspectos analizados de la actuación argentina en las conferencias panamericanas: los representantes argentinos, por lo general miembros de las clases dirigentes que se veían beneficiadas por la privilegiada relación –dependiente- con Europa, no se privaron de utilizar todos los argumentos –incluso los “antiimperialistas”- para intentar frenar el avance estadounidense en la región. Esto explica, esencialmente, el enfrentamiento entre Argentina y Estados Unidos en el período, más allá de los matices, productos de coyunturas cambiantes y de los procesos de transformación que se desarrollaron durante las presidencias de Yrigoyen y Perón. Justamente, estos reformismos radical y peronista mostraron, por un lado, las contradicciones con las potencias imperialistas, pero también las limitaciones de esa contradicción (en algunos casos, como ocurrió con otros

³² Cfr. Puig (1980 y 1984).

nacionalismos latinoamericanos, terminaba primando la tendencia a recostarse sobre una potencia, para poder enfrentar a otra o para desplegar un mayor margen de autonomía, que se tradujo en un mayor “poder de regateo”³³.

Contextualizar adecuadamente cada una de las conferencias analizadas es fundamental para no analizar abstractamente la posición argentina frente al coloso del norte. Y también lo es, a nuestro juicio, caracterizar adecuadamente la etapa del capitalismo en el que se inscribió el proceso panamericano.

A lo largo de esta investigación, se estudió cómo se manifestó la inserción internacional argentina, y en particular su relación con Estados Unidos, en las conferencias panamericanas en cinco grandes períodos:

a) En el primer período (1880-1914), se analizaron los lineamientos de la política exterior durante la “Argentina agroexportadora”, destacando su carácter atlantista, liberal, “abierto al mundo” (a Europa), resistente a los proyectos estadounidenses de unión aduanera y renuente a fortalecer los vínculos con las demás naciones latinoamericanas. Sin embargo, se estudió también cómo este “consenso” conservador se manifestó a través de corrientes ideológicas diversas, entre la que se destacó una corriente liberal “comercialista” y otra vinculada al nacionalismo territorial, que se caracterizaba por la “real politik”. En situaciones de conflicto internacional, como en la primera guerra mundial, las distintas corrientes conservadoras entraban en tensión y, a veces, en disputas abiertas, lo cual se explica, en parte, por los intereses que defendían los sectores dominantes, intermediarios de (o más cercanos a) distintas potencias europeas. En el caso de la política exterior del gobierno de Washington, también se analizaron las distintas posturas: ya desde la Primera Conferencia Panamericana puede apreciarse cómo en realidad existían intereses contradictorios –de los productores agropecuarios, los industriales exportadores y los financistas- entre los propios representantes y negociadores de Estados Unidos.

b) En el segundo período (1914-1929), se registraron cambios importantes en el orden internacional, y la expansión del capitalismo estuvo liderada por Estados Unidos, potencia en ascenso irrefrenable. Estos cambios en la hegemonía mundial, por supuesto, renovaron la disputa por el dominio de América Latina, lo cual en el caso de Argentina llevó a configurar un triángulo económico con Gran Bretaña, potencia declinante, y el país del norte. En la etapa de las presidencias radicales, vislumbramos una nueva política exterior, aunque sin reconsiderar la anterior orientación atlantista y liberal y de refuerzo del vínculo con Gran Bretaña. Sin embargo, la política exterior, en este período, presentó rasgos más autonómicos, lo cual se tradujo en el

³³ Más adelante, al abordar cada etapa, desarrollaremos las distintas características que explicaron, en cada circunstancia, el alejamiento o acercamiento a la Casa Blanca, y los procesos más autonómicos que se desplegaron durante las presidencias de Yrigoyen y Perón.

paso de una neutralidad “pasiva” a una “activa” en 1917, en la reivindicación del principio universal de igualdad entre los estados a la hora de integrarse a la Sociedad de Naciones y en una política petrolera nacionalista, además de reeditarse la confrontación con Estados Unidos en el marco del sistema interamericano, cuando los gobiernos republicanos desplegaban un intervencionismo militar en Centroamérica y un proteccionismo comercial creciente, que afectaba a los exportadores argentinos.

c) En el tercer período (1929-1939), tras la crisis económica mundial, se suscitaron una serie de cambios en el capitalismo, que repercutieron intensamente en el continente americano. En Argentina, la crisis económica sentó las condiciones para el primer golpe de estado. Tras el breve gobierno de Uriburu, con el gobierno de la Concordancia se registraron algunos cambios y otras continuidades en cuanto a la política exterior. Se mantuvo y se reforzó el alineamiento con Gran Bretaña, lo cual llevó a Argentina a ingresar en la Sociedad de Naciones y a oponerse, como lo había hecho anteriormente, a la estrategia panamericana de Estados Unidos. Dentro del gobierno de la Concordancia convivían diversas corrientes -liberales, modernistas, pro-alemanes y pro-fascistas-, que entraron en conflicto recién hacia 1941-42, cuando la posición frente a la segunda guerra mundial comenzó a ser un eje de disputa. La crisis de 1929 impulsó cambios sustanciales en Estados Unidos, y la posterior llegada de Roosevelt a la presidencia, que intervino con el *New Deal* y propuso una nueva relación, de “buenos vecinos”, con América Latina, sin abandonar la anterior pretensión hegemónica.

d) En el cuarto período (1939-1945), se produjo el estallido de la mayor conflagración de la historia mundial, que provocó un reordenamiento del escenario internacional, pérdida de poder de Alemania y Gran Bretaña y consolidación de Estados Unidos como potencia mundial, lo cual profundizó aún más su hegemonía en el continente americano. Los gobiernos conservadores argentinos mantuvieron la neutralidad aún tras el ingreso de Estados Unidos en la guerra, lo que les valió crecientes presiones externas e internas. La política argentina giró, en parte, alrededor de la posición que debía asumirse frente a la guerra, lo cual terminó contribuyendo al debilitamiento de Castillo y dio lugar a que pudiera concretarse el golpe de estado de junio de 1943, liderado por el GOU. En un período de tensas relaciones con Estados Unidos y también de disputas internas, Perón fue ganando posiciones dentro del gobierno, y logró un respaldo popular masivo cuando fue fugazmente desplazado en octubre de 1945, en parte por la presión que Washington había ejercido a través de Braden y los sectores “duros” del Departamento de Estado.

e) En el quinto período (1945-1955), se dio el rápido paso de los acuerdos de posguerra entre los Aliados al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que se traduciría en el inicio de la “guerra fría” y el mundo bipolar, cuyo primer episodio bélico significativo fue

la Guerra de Corea. Estados Unidos impulsó diversos organismos económicos y políticos internacionales (ONU, FMI, BIRF) que fueron una de las manifestaciones de la reconfiguración del poder mundial, y lo mismo ocurrió en América (TIAR, OEA). Se produjo la vuelta definitiva de Argentina al sistema interamericano y, a la vez, el triunfo electoral de Perón, a pesar de la campaña orquestada por el Departamento de Estado a través del “Libro Azul”. Ya como presidente constitucional, Perón desplegó una política nacionalista, reformista e industrialista, y también planteó una novedosa política exterior, la “tercera posición”, marcando un período de fuertes divergencias con la diplomacia estadounidense, aunque con idas y vueltas. Justamente, en su segunda presidencia, se produjo un acercamiento al país del norte, por las necesidades económicas argentinas, que generó la oposición interna de los sectores nacionalistas y debilitó al gobierno frente a sus adversarios.

Por último, es necesario advertir que, para esta investigación, se requirió la utilización intensiva de documentación de las cancillerías y de las embajadas, ya que en ella se pone de manifiesto qué percepción tenían los actores de los acontecimientos y cómo se relacionaban estos con la política exterior. La investigación se basó en la utilización de fuentes primarias, que incluyen archivos diplomáticos argentinos –AMREC-, además de material periodístico –gran parte del cual se halla recopilado en ese archivo-; y archivos diplomáticos estadounidenses, en particular el completísimo Archivo del Departamento de Estado (situado en Maryland), que integra los Archivos Nacionales (NARA). Este material, recopilado por el autor a lo largo de cinco años, aportó elementos novedosos para profundizar el debate en relación con el grado de autonomía que el diseño de las políticas exteriores tiene respecto a las fuerzas económico-sociales y ayudó a explicar la “racionalidad” de las posiciones de las delegaciones argentinas y estadounidenses en las distintas conferencias e instancias de discusión de la organización panamericana. Intentamos, así, analizar la relación bilateral en su mayor nivel de determinación –los debates diplomáticos en las conferencias panamericanas-, superando a la vez las perspectivas meramente descriptivas, pero también aquellas que confunden descripción con prescripción.

iv. Conclusión: estudio de las relaciones argentino-estadounidenses en las conferencias panamericanas como manifestación de una relación y un proceso más generales

El proceso interamericano es un escenario privilegiado para analizar cómo se manifestaban las distintas contradicciones propias de esta etapa del capitalismo, y en particular entre dos momentos nacionales del capitalismo global, el de un país dependiente como Argentina y el de

una potencia como Estados Unidos. Esta Tesis, entonces, tiene por objeto estudiar cómo se manifestaron las relaciones argentino-estadounidenses en las diez conferencias panamericanas, cuatro reuniones de consulta de cancilleres y tres reuniones extraordinarias que se realizaron en el período 1880-1955.

El impulso al panamericanismo fue parte de la política expansionista e imperialista que Estados Unidos desplegó hacia el resto del continente, en disputa con otras potencias europeas. Dentro de ese marco, cada conferencia se halla inscripta en una etapa determinada, por lo cual no pueden analizarse las posiciones de las delegaciones haciendo abstracción de los factores económicos, de los intereses materiales, políticos, estratégicos, ideológicos y sociales que determinaban las acciones de los diferentes actores participantes en el debate panamericano. Por este motivo, cada una de las cinco etapas se iniciará estudiando el contexto mundial, la situación interna en Estados Unidos y Argentina, y la relación entre ambos países, para analizar luego cómo se manifestaba esa relación en el particular ámbito diplomático de las conferencias panamericanas. Intentamos dilucidar, en el análisis de cada conferencia, la interacción entre los factores de largo y corto plazo, entre lo “orgánico” y lo coyuntural.

Esta investigación se realizó basándonos no sólo en la historiografía existente sobre las relaciones bilaterales, sobre el panamericanismo en general y sobre la intervención de Buenos Aires y Washington en las conferencias americanas en particular, sino también en la consulta (y sistematización) de una importantísima cantidad de documentos inéditos de ambas cancillerías. El trabajo en los archivos permitió profundizar el análisis sobre cómo se manifestaron las relaciones de Argentina con la principal potencia continental en un período de expansión del país del norte y de destacada influencia regional del país del sur, a la vez que estaba subordinado a distintas potencias europeas. De todas formas, por lo explicado en este capítulo, el análisis no se circunscribió, de ninguna manera, a la información provista por los documentos diplomáticos, sino que estos se pusieron en relación con los intereses económico-sociales y político-estratégicos más generales que determinaron las políticas exteriores de la Casa Rosada y la Casa Blanca.

En síntesis, el objetivo de la investigación fue hacer un aporte al análisis de cómo se desplegaron las contradicciones capitalistas entre Argentina y Estados Unidos en cada una de las conferencias continentales. Para ello, y a partir de la intervención de las delegaciones del país del sur en las conferencias, se debió analizar cómo se fue dando la puja entre las distintas potencias que tenían intereses en Argentina e influencias dentro de sus esferas estatales –Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Austrohungria- y cómo se dio la lucha, en el marco de las conferencias panamericanas, por el dominio del escenario latinoamericano. También fue importante la contradicción entre países imperialistas y dependientes, que se

manifestó, más abiertamente, durante las etapas de Yrigoyen y Perón, que tendieron a confrontar, aún en forma limitada, con Estados Unidos, principal potencia a nivel continental.

La presente Tesis no pretende ser un estudio general de las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos, que abarque todos los aspectos de la relación. Lejos se está de perseguir ese objetivo. Lo que se intentó fue analizar una de las manifestaciones de la inserción internacional y de la política exterior argentina –su actuación en las conferencias panamericanas– para entender cómo desplegaban, a nivel diplomático, relaciones más generales, entre un país imperialista y otro dependiente, que se incorporó a la economía mundial en una etapa en la que se consolidaba el “reparto del mundo” entre las principales potencias.

Capítulo II

Antecedentes de las conferencias panamericanas (1810-1880): Monroe, Bolívar y los fallidos congresos latinoamericanos

“Los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por potencia europea alguna”
(James Monroe, 1823)¹

“Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos. Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios, nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español”
(Simón Bolívar, 1824)²

“La reunión de un Congreso en Panamá, compuesto de los representantes diplomáticos de las naciones independientes de América, formará una nueva época en los acontecimientos humanos”
(Henry Clay, 1826)³

“No creo que los americanos deban entrar en el congreso del Istmo: este paso nos costará pesadumbres con los Albinos, aunque toda la administración americana nos sea favorable, como no lo dudo por su buena composición”
(Simón Bolívar, octubre de 1825)⁴

“Para honor de Rivadavia y de Buenos Aires, se debe recordar que él se opuso al Congreso de Panamá y a sus principios porque comprendió que favoreciendolo aniquilaba desde el origen sus miras de inmigración europea y de estrechamiento de este Continente con el antiguo, que habia sido y debía ser el manantial de nuestra civilización y progreso”
(Juan Bautista Alberdi, sobre el Congreso de Panamá)⁵

“Y los Estados Unidos que parecen destinados a plagar la América de miserias en nombre de la libertad”
(Simón Bolívar, 1829)⁶

¹ Mensaje del presidente estadounidense James Monroe al Congreso, Washington, 2 de diciembre de 1823. Allí expresa el contenido de la llamada doctrina Monroe. Citado por Dexter Perkins (1964: 32).

² Carta de Simón Bolívar invitando a los gobiernos americanos a enviar representantes a Panamá para celebrar una Asamblea General, Lima, 7 de diciembre de 1824 (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: xiii-xiv).

³ Instrucciones dadas por el Secretario de Estado Henry Clay a sus delegados. Citadas en Brown Scott (1938: ix).

⁴ Citado por Finot (1937: 190).

⁵ Citado por Espil, Felipe A. 1928 “Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana”, Washington, 30 de marzo de 1928, p. 77 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁶ Carta de Simón Bolívar a Patricio Campbell, 5 de octubre de 1829. Citada por Martínez (1959: 11).

1. Los antecedentes de las relaciones interamericanas (y sus obstáculos)

Si bien la presente Tesis se ocupa del proceso panamericano desde 1880, en este capítulo revisaremos la relación entre Estados Unidos y América Latina tras la independencia hispanoamericana y en los congresos continentales que operaron como antecedente de la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890). La historia de los intentos de “integración”⁷ americana se remonta al primer cuarto del siglo XIX, en particular al período inmediatamente posterior a las independencias de los países latinoamericanos, cuando estas nuevas naciones peleaban aún contra el intento de reconquista europea y por el reconocimiento diplomático. Hacia 1820, Henry Clay, presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, había recomendado la formación de “*una liga americana para la libertad humana*”, que debía unir “*a todas las naciones, desde la Bahía de Hudson hasta el Cabo de Hornos*”⁸. Poco después, en diciembre de 1823, el presidente James Monroe lanzaría lo que se pasó a denominar la “doctrina Monroe”. Estados Unidos estaba empezando a cambiar la estrategia de “prescindencia” que había desplegado desde 1810 en relación a sus vecinos del sur. En el segundo apartado de este capítulo nos ocuparemos del contexto histórico de las independencias, de la relación que estas nuevas naciones, y en especial las Provincias Unidas del Río de la Plata, establecieron con el gobierno de Washington, y de la coyuntura en la que surgió la “doctrina Monroe”, que determinaría la política estadounidense hacia América Latina en los siglos XIX y XX, aún con diversas interpretaciones y corolarios.

Poco tiempo después, en 1824, y a la par que se libraban las últimas batallas contra los ejércitos realistas, Simón Bolívar propuso realizar en el Istmo de Panamá una asamblea continental y planteó: “*El día en que nuestros Plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal*”⁹. Para el libertador, consolidar una unión latinoamericana, con la protección inglesa, era fundamental para garantizar la independencia de las naciones emancipadas, amenazadas por la reacción conservadora de España y la Santa Alianza europea. Sin embargo, la propuesta bolivariana no encontró eco en muchos de los gobiernos americanos, lo que en parte explica su relativo fracaso. El tercer apartado de este capítulo está dedicado, justamente, a analizar el proyecto bolivariano y la suerte del Congreso de Panamá. Para Estados Unidos, era la oportunidad de empezar a poner en práctica la “doctrina Monroe” y a disputarle a Europa su hegemonía en el subcontinente. Para

⁷ Se utiliza el término “integración” en un sentido amplio e inclusivo, aunque muchas veces aluda a meros proyectos de unión aduanera, mercado común, alianzas militares defensivas, áreas de libre comercio u otras instancias que distan de una real integración de los países, que abarcaría un proceso político, económico, social y cultural de alcance mucho mayor.

⁸ Citado en Brown Scott (1938: ix).

⁹ Bolívar, 7 de diciembre de 1824, Doc. Cit.

América Latina, de construir una integración alternativa, que no estuviera bajo la órbita de la Casa Blanca.

Luego de este primer congreso existieron otros tres, en las décadas de 1840, 1850 y 1860, que procuraron relanzar el proceso de integración americana. En el cuarto apartado de este capítulo, nos ocuparemos de dilucidar los pormenores de estos tres congresos latinoamericanos - más una cuarta reunión de países de la región que se realizó en Washington-, y en particular la posición argentina y estadounidense frente a los mismos, a pesar de no haber participado.

En síntesis, en este capítulo se examinarán la “doctrina Monroe” y la política de Estados Unidos hacia América Latina en las décadas siguientes, el proyecto de Bolívar y el Congreso de Panamá, y los fallidos congresos latinoamericanos, realizados en Lima y en Santiago de Chile. Finalmente, en el quinto y último apartado, se analizarán brevemente cuáles fueron las características generales de estos antecedentes del movimiento panamericano que se iniciaría en la década de 1880, objeto de la presente investigación, y en qué sentido condicionaron la futura organización continental.

2. Las independencias hispanoamericanas y la doctrina Monroe

i. Estados Unidos y las independencias hispanoamericanas

En América Latina, entre 1808 y 1826, se desarrollaron las revoluciones y guerras de independencia, que terminaron con más de tres siglos de dominación colonial. Éstas se produjeron en una “época de revolución social”, que se había iniciado con las revoluciones burguesas que conmovieron a Europa en los siglos XVII y XVIII. El “juntismo” en una primera etapa, y las guerras de independencia, tras la restauración de Fernando VII en la corona española en 1814, marcaron un antes y un después en la historia de América Latina, desarrollando un proceso que logró la independencia política de la mayor parte de las colonias ibéricas, pero no así la transformación radical de las estructuras económico-sociales que se habían constituido en la etapa colonial. Sí se produciría una reorientación de las relaciones exteriores, para beneficio de la nueva potencia hegemónica mundial: *“Mientras las nuevas naciones rechazaban el monopolio español, daban la bienvenida a los extranjeros que eran partidarios de la libre competencia y que aportaban el tan necesitado capital, los productos manufacturados y las especializaciones empresariales. América Latina era positivamente deferente hacia Gran Bretaña (...). Los latinoamericanos continuaban viendo al poderío naval británico y su potencia comercial como la mejor prenda de su seguridad. Y estaban dispuestos a invitar a una mayor*

penetración británica en sus países” (Lynch, 1995: 375). Mientras se iba logrando declarar y concretar la independencia de España, en la mayor parte de América Latina se imponían grupos de criollos que intentarían frenar la radicalidad social que podía derivarse del proceso revolucionario –y que planteó, en la mayor parte de los casos, la eliminación de la esclavitud y de formas de tributación forzosa a los pueblos originarios-, con lo cual las revoluciones terminaron de ser tales más bien en el ámbito político, más allá de que contaron con una amplia movilización social, de grupos sociales explotados que no lograron hegemonizarlas.

La relación con Gran Bretaña pasó a ser central para los nuevas clases dominantes, fundamentalmente en América del Sur, y en particular en el Río de la Plata, donde los ingleses ya había intentado romper el monopolio comercial español a través de dos invasiones militares a Buenos Aires, en 1806 y 1807. Mientras se desplegaba el avance de los ejércitos libertadores, que lograrían derrotar a las fuerzas realistas en la Batalla de Ayacucho en diciembre de 1824¹⁰, se empezaba a trazar la compleja trama de relaciones con las potencias del Viejo Continente, pero también con Estados Unidos, que ya había completado su independencia hacia finales del siglo XVIII, y que paulatinamente se fue transformando en una potencia expansionista en América del Norte y la región del Caribe.

Estados Unidos, desde su independencia de Gran Bretaña, declaró que se mantendría al margen de los conflictos políticos entre las nuevas naciones del continente y las potencias europeas¹¹. De todas formas, ya bajo la presidencia de Thomas Jefferson (1801-1809), el país del norte inició una fuerte expansión territorial¹². Durante su administración, se duplicó el territorio nacional, tras la compra de Louisiana a Francia. Hacia 1810, ya bajo la presidencia de James Madison (1809-1817), la convulsionada situación en el resto del continente obligó a Washington a interesarse por la suerte de las demás colonias. Ese año, el Secretario de Estado, Robert Smith (1809-1811), envió a Buenos Aires un agente especial, Joel Roberts Poinsett, para fomentar el comercio e informar a su gobierno de la marcha del conflicto en el Río de la Plata. Más allá de estas acciones, el gobierno estadounidense se declaró prescindente y neutral en el conflicto entre España y sus colonias americanas, aunque aprovechó la situación para anexarse Florida occidental. Buenos Aires envió representantes a Washington, que fueron bien recibidos por el

¹⁰ La derrota final de los españoles culminaría en enero de 1826, tras el sitio a El Callao, en Perú, donde se refugiaron los últimos realistas.

¹¹ Cfr. Perkins (1956); Rippy (1967); Green (1942: 8-17); Whitaker (1964). Este último documenta la temprana rivalidad anglo-estadounidense para establecer una influencia en los nuevos estados latinoamericanos. Cita, por ejemplo, una carta de David Porter al agente estadounidense en Buenos Aires, Joel Roberts Poinsett: “*Queremos hacer que parezca que los intereses de Estados Unidos son puestos en peligro por las maquinaciones de Inglaterra por intermedio de sus agentes, que somos los aliados naturales de América del Sur y que a menos que los ayudemos se arrojarán en brazos de nuestro peor enemigo (nuestro enemigo natural), que no hay que perder tiempo, Inglaterra ha estado trabajando durante mucho tiempo para lograr sus objetivos...*” (Whitaker, 1964: 123).

¹² Cfr. “El primer expansionismo de Estados Unidos, 1800-1821”, de Sylvia L. Hilton, en Pereira (2003: 87-89); Bemis (1971).

nuevo Secretario de Estado, James Monroe (1811-1817). Pocos meses después, el presidente Madison declaró ante el congreso que su país no permanecería indiferente ante las naciones que pudieran surgir en el continente, producto de los conflictos políticos que se estaban desarrollando. De todas formas, su preocupación central se encontraba geográficamente más limitada, ya que Estados Unidos orientó su afán expansionista hacia América del Norte, con el objetivo de controlar Canadá, y entró en 1812 en guerra con Gran Bretaña, que se hallaba en pleno combate con las fuerzas napoleónicas, conflicto que duró dos años, hasta la sanción del Tratado de Gante (firmado el 24 de diciembre de 1814, no cambió demasiado la situación previa, pero puso fin a la guerra anglo-estadounidense). Tras la restauración de Fernando VII y el inicio del intento de reconquista de América, el gobierno de Washington reafirmó su “neutralidad” y volvió atrás en cuanto a las acciones desarrolladas hasta ese momento: no se enviaron más armas hacia el resto del continente, ni se hicieron nuevas declaraciones altisonantes.

Hacia 1817, Monroe asumió la presidencia (1817-1825), y la Secretaría de Estado quedó en manos de John Quincy Adams (1817-1825). Éste último era escéptico en relación a la suerte que correrían las colonias españolas y avizoraba que la vieja metrópoli terminaría imponiéndose, por lo cual sostenía la idea de que era mejor para la Casa Blanca mantener la neutralidad frente a guerras “extranjeras”. Las sociedades del sur eran, en su perspectiva, menospreciadas: demasiado latinas, turbulentas y católicas. Poco podía esperar la Unión de la relación con ellas. Sin embargo, existían en Estados Unidos grupos con intereses económicos en profundizar las relaciones con los demás países del continente, y planteaban la necesidad de ayudar en el proceso de independencia y reconocer inmediatamente a las nuevas naciones. Entre ellos, se destacaba el influyente senador Henry Clay. Pese a las gestiones de diversas naciones latinoamericanas, entre las que se destacaban las emprendidas por los enviados de Buenos Aires, persistió en el Departamento de Estado la tesis del “no reconocimiento”. Hacia 1818, el congreso estadounidense ratificó, una vez más, su inquebrantable neutralidad en el conflicto entre España y sus antiguas posesiones en América.

El gobierno de Washington quería adoptar una posición conjunta con Gran Bretaña en relación al reconocimiento diplomático de las nuevas naciones. El influyente ministro inglés, Lord Castlereagh, a diferencia de Monroe, que entendía que la liberación de las naciones hispanoamericanas era irreversible, planteaba que era posible arribar a una solución negociada con España, en la que Gran Bretaña fuera el árbitro que garantizaría una mayor autonomía para las colonias y una plena libertad económica –el libre comercio era lo que más le interesaba a los ingleses-, a cambio de que siguieran siendo parte del imperio español. Esas dos visiones diferentes de Washington y Londres ya prefiguraban una lucha por la influencia en el continente americano y una rivalidad anglo-estadounidense que se profundizaría con el correr del tiempo.

Si hasta ese entonces América Latina había tenido que prescindir de su vecino del norte, en lo sucesivo Estados Unidos pasó paulatinamente a involucrarse en América Latina, lo cual estaba motivado por una multiplicidad de causas: “... *las esperanzas puestas en la ayuda estadounidense se vieron parcialmente defraudadas. La cautela y el pragmatismo imponían una política al servicio del propio proyecto nacional, todavía poco consolidado: atención preferente a la negociación de la adquisición de las Floridas, por lo que no convenía arriesgar una ruptura con España, y rechazo de iniciativas diplomáticas y aventuras bélicas que pudiesen comprometer la propia seguridad. No obstante, la política de los Estados Unidos gradualmente se inclinó hacia el apoyo incondicional de las nuevas repúblicas iberoamericanas, convergiendo en ello: simpatías populares hacia la causa independentista; intereses comerciales; el afán de erradicar el colonialismo europeo de las Américas por motivos ideológicos y estratégico-defensivos; el talante no-intervencionista manifestado por Gran Bretaña; y la temprana vocación estadounidense de ejercer un liderazgo hemisférico*”¹³.

Hacia 1919, Monroe comunicó al primer ministro inglés que Estados Unidos actuaría por su cuenta y que, en breve, reconocería a las nuevas repúblicas¹⁴. Antes de que se diera ese paso, Adams forzó la negociación con España para que entregara al gobierno de Washington la zona de la Florida que aún controlaba. Se acordó la “venta” por la cifra irrisoria de cinco millones de dólares. De todas formas, Fernando VII desconfiaba de la actitud que tendría Estados Unidos en el resto del continente, y demoró dos años en ratificar el convenio por el cual cedería la Florida, elemento que fue utilizado como forma de presión. Si la Casa Blanca reconocía diplomáticamente a las nuevas naciones hispanoamericanas, amenazaba Madrid, la transacción quedaría sin efecto. Recién se produjo la cesión territorial el 22 de febrero de 1822. Pocos días después, en marzo, Monroe informaba a su congreso que reconocía la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Chile, Perú, Gran Colombia y México, a la vez que solicitaba fondos para enviar representaciones diplomáticas a esas naciones¹⁵. Se abría, así, una nueva etapa en la relación entre Estados Unidos e Hispanoamérica.

¹³ En “Las guerras de independencia iberoamericanas, 1810-1826”, de Sylvia L. Hilton, en Pereira (2003: 90-92).

¹⁴ Cfr. Bemis (1971: 48-49).

¹⁵ Estos reconocimientos se concretaron entre junio de 1822 y mayo de 1826, a los que se sumaron el de Brasil y el de la Federación Centroamericana, que se separó de México en 1823.

ii. Estados Unidos y las Provincias Unidas del Río de la Plata, 1810-1823

Hacia junio de 1810, como ya se dijo, el gobierno estadounidense envió a Poinsett a Buenos Aires para fomentar el comercio con el Río de la Plata¹⁶. En las instrucciones del Secretario de Estado Smith, se especificaba que Poinsett “... *tratará allí de difundir la impresión de que los Estados Unidos abrigan la más sincera voluntad hacia los pueblos de la América española, como que son buenos vecinos, como que pertenecen a esta parte del globo y como que tienen un mutuo interés en cultivar relaciones amistosas con ellos; que estas disposiciones existirán cualesquiera que sea su sistema interno o sus relaciones con Europa, en las cuales no pretendemos intervenir de ningún modo*”¹⁷. En las mismas, además, se planteaba que el objetivo central de la misión era fomentar las relaciones comerciales y el intercambio liberal. En Buenos Aires, la Junta estaba en crisis, empezaba una guerra y Portugal avanzaba sobre la Banda Oriental. Se requerían armas, con lo cual el gobierno porteño envió representantes a Londres, que no lograron los fondos y pertrechos esperados. Había que buscar ayuda en otro lado, con lo cual Estados Unidos parecía una alternativa viable.

En abril de 1811, Poinsett fue nombrado cónsul general en las provincias de Buenos Aires, Chile y Perú. Hacia 1814, el gobierno de Buenos Aires, nombró a Diego de Saavedra y Juan Pedro Aguirre como emisarios a Estados Unidos. Fueron bien recibidos en Washington por James Monroe, quien accedió a que se les vendieran armas a un precio razonable, y con “fines particulares”, pero siempre aclarando que su gobierno se mantendría neutral en el conflicto con España. La guerra entre Estados Unidos y Gran Bretaña, más los intentos de reconquista española, afianzaron la neutralidad del país del norte: “*Entre 1810 y 1816 la política de los Estados Unidos fue de observación, demora y mantenimiento de una benevolente neutralidad. Esa política iba a continuar. Los dirigentes de las Provincias Unidas habían apreciado tan gracioso interés, pero continuamente ambicionaban y activamente buscaron una ayuda más tangible. Y esta política también habría de continuar*” (Peterson, 1985a: 46).

Hacia 1816, ante la inminente declaración de la independencia, el Director Supremo Ignacio Álvarez Thomas (1815-1816) mandó a Washington un enviado especial, Martín Thompson, con una carta al presidente Madison. Éste iba en misión secreta, para afianzar las relaciones entre ambos países, ofreciendo a cambio facilidades comerciales para Estados Unidos. Trataría de comprar armas, contratar oficiales y también iniciar relaciones con México. Éste

¹⁶ Era la primera vez que Estados Unidos enviaba un representante ante un gobierno no reconocido. Antes, el 4 de octubre de 1807, un comerciante estadounidense, David Curtis de Forest, había solicitado a James Madison que enviara un cónsul o un agente comercial a Buenos Aires. Cfr. Peterson (1985a: 31). Este autor desarrolla con abundante documentación la relación argentino-estadounidense en esta etapa. Véanse, también, Tulchin (1990: 25-41); Bemis (1940); Ruiz Moreno (1961: 297-300); y “Las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos y el Río de la Plata”, en el Capítulo 8 del Tomo II de Escudé y Cisneros (2000).

¹⁷ Citadas por Iburguren (1944).

estuvo entre mayo y agosto en New York, no logró entrevistarse con Madison, y se dedicó a conseguir armamentos sin autorización del gobierno estadounidense, lo que provocó el disgusto de éste y la decisión de Álvarez Thomas de hacerlo regresar¹⁸. La independencia había sido declarada en Tucumán el 9 de julio de 1816, pero en el resto de Hispanoamérica las tropas realistas avanzaban rápidamente, con lo cual el gobierno de Madison no dio nuevos pasos hacia el reconocimiento diplomático del nuevo país: “[Estados Unidos] *habiendo conseguido salir indemne del embrollo de las guerras europeas, no quería enredarse seguidamente en otra guerra con España (...) con el fin de libertar a la América española. Prefería, más bien, aprovecharse del agotamiento de España en Europa y de sus constantes angustias en América, con objeto de conseguir por la diplomacia la posesión de los estratégicos territorios fronterizos, tan vitales para su propia seguridad. En consecuencia, adoptó una política de estricta neutralidad*” (Bemis, 1944: 43).

Más allá de la postura relativamente prescindente, importantes financistas estadounidenses miraban con interés las perspectivas que se abrían en el Río de la Plata, con lo cual fue enviado John Devereux como agente comercial, para ofrecerle un préstamo privado al Congreso de Tucumán. El cónsul Thomas Lloyd Halsey (1814-1818) le escribió a su gobierno para que apoyara la misión privada de Devereux, pero el gobierno de Madison no dio el visto bueno, temeroso de apoyar una causa que parecía perdida y de poner en peligro la relación amistosa que estaba cultivando con España. Hacia 1817, ya con Monroe como presidente, el Director Supremo Juan Martín de Pueyrredón (1816-1819) envió a Manuel Hermenegildo de Aguirre como nuevo agente confidencial a Washington, para hacer gestiones en pos del reconocimiento diplomático y comprar buques (tenía también la representación del gobierno de Chile)¹⁹. Adams se negó a lo primero, pero lo autorizó a comprar naves, siempre que lo hiciera como particular, y no como representante formal de las Provincias Unidas. Aguirre, por realizar operaciones sin autorización, terminó en la cárcel, renunciando a la representación diplomática, para no generar un conflicto bilateral²⁰. No había avances, entonces, en cuanto al establecimiento de relaciones políticas y económicas entre la Unión y el Río de la Plata.

Además del cónsul Halsey y del agente William G. D. Worthington (1817-1820), Adams nombró una comisión especial de tres miembros, César A. Rodney, Theodoric Bland y John Graham, para investigar si la independencia de las naciones del sur era “viable” y si estaban capacitadas para organizarse adecuadamente²¹. Los tres presentaron dictámenes favorables a la situación de las Provincias Unidas del Río de la Plata y Chile. En tanto, se suscitó un conflicto

¹⁸ Cfr. Peterson (1985a: 47-55); Scenna (1970: 26).

¹⁹ Aguirre llevaba tres cartas para Madison, una de Pueyrredón, otra de San Martín y una tercera de O'Higgins. Cfr. García Lupo (1964: 15).

²⁰ Cfr. García Lupo (1964: 17-20).

²¹ Cfr. “La misión sudamericana. Investigación y no reconocimiento, 1817-1818”, en Peterson (1985a: 57-69).

Siguiendo esa línea, Washington iba a expresar su interés expansionista en América a través de lo que luego se conoció como la “doctrina Monroe”, expresada por primera vez por el presidente estadounidense, el 2 de diciembre de 1823. El lema “América para los americanos” significaba que Estados Unidos pretendía ser el garante de la independencia y sustentabilidad de los países que se habían emancipado de sus antiguas metrópolis, o más bien que pretendía que los europeos se mantuvieran fuera de América: “*hands off*” the Western Hemisphere³⁰. Monroe establecía este principio con palabras claras: “*Debemos, por lo tanto, dada la sinceridad y las amistosas relaciones que existen entre los Estados Unidos y esas potencias [los integrantes europeos de la Santa Alianza], declarar que consideraríamos cualquier intento por su parte de extender su sistema político a cualquier lugar de este continente como peligroso para nuestra paz y seguridad. En las actuales colonias y dependencias de cualquier potencia europea no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido y cuya independencia nosotros, basándonos en una gran consideración y principios justos, hemos reconocido, no podríamos admitir ninguna interposición con el propósito de oprimirlos o de controlar de cualquier otra manera su destino por potencia europea alguna, de otro modo que como la manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos...*”³¹.

Luego de varios años de eludir el reconocimiento de las naciones independientes de América Latina, para evitar confrontar directamente con las potencias europeas y por no estar seguros del resultado que tendrían esas guerras por la emancipación, Estados Unidos iniciaba un largo camino de construcción de vínculos propios y más estrechos con los otros países americanos. Esta doctrina expresaba, por un lado, el interés de Washington en disputarle a Europa el área de influencia del continente americano, en el período histórico en el que las naciones latinoamericanas intentaban consolidarse, luego de una larga guerra contra España. Estados Unidos, además, lograba así posicionarse para avanzar en su expansionismo en el continente, ocupando nuevos territorios que anteriormente pertenecían a distintas potencias europeas. Más allá de las manifestaciones, de ninguna manera el objetivo de Monroe era salvaguardar la independencia latinoamericana: “*En principio, tal doctrina podría parecer un instrumento destinado a alentar el desarrollo independiente de Latinoamérica frente a las*

³⁰ Cfr. Dent (1999: 1-7). Este autor presenta un estudio crítico sobre la llamada “doctrina Monroe”, y destaca cómo la misma sirvió, por más de 150 años, para racionalizar la intervención y coerción diplomática en la relación con América Latina. Una visión apologética de la doctrina, puede hallarse en Hughes (1928: 11-20). Véase también Green (1942: 17-20); Sansón-Terán (1949: 1-10); Gil (1971: 58-62); Connell-Smith (1974: 41-70); Connell-Smith (1966: 8-12). Un estudio detallado sobre la doctrina lo presenta Pereyra (1908 y 1914). El lema en inglés, “America for the Americans”, plantea una ambigüedad mayor, ya que en dicho idioma “Americans” es sinónimo de “estadounidenses”, no refiriendo, el menos en su uso habitual, al conjunto de habitantes del continente americano.

³¹ Fragmento del mensaje del presidente Monroe al congreso estadounidense, Washington, 2 de diciembre de 1823. Citado por Dexter Perkins (1964: 33). Cfr. también Broackway (1958: 29-31).

acechanzas de las viejas monarquías europeas, pero su verdadero alcance era otro. Lo que Estados Unidos buscaba no era favorecer la independencia de América Latina, ni menos mezclarse en la guerra contra España: el móvil real de la política de Monroe era establecer las bases de la hegemonía de Estados Unidos en el continente; y tal propósito no era original. Al margen del hecho de que la no intervención de Europa en los asuntos de América era una política fundamentalmente inglesa, la idea de extender la influencia de Estados Unidos la compartían otras personas, empezando por John Quincy Adams, y la había insinuado el propio Jefferson desde 1796..." (Aguilar Monteverde, 1965: 20). Esta apreciación, que compartimos, parece reforzada por el momento en que Monroe planteó esa orientación de su política exterior, lo cual devela su "oportunismo": cuando las tropas realistas estaban en franco retroceso en América Latina, estando su suerte casi sellada.

Sin embargo, aún existía un considerable temor por parte de las naciones latinoamericanas, que discutían cómo podían repeler una potencial intervención de la Santa Alianza europea. Esto explica, en parte, por qué la doctrina fue recibida con entusiasmo en diversos países americanos³². En las Provincias Unidas, el estadounidense John Forbes se dedicó a transmitir el mensaje de su presidente, que se conoció en Buenos Aires en mayo de 1824³³. El propio Rivadavia envió traducción del discurso de Monroe a los gobiernos de Chile, Perú y Colombia. Cuando reemplazó a Rodríguez como gobernador de Buenos Aires, Juan Gregorio de Las Heras alabó la política exterior estadounidense, destacando que la nación del norte "*se ha constituido en guardián del campo de batalla para que ninguna potencia extranjera pueda intervenir o ayude a nuestro rival*"³⁴. Los periódicos argentinos también la recibieron elogiosamente. Sin embargo, para el representante Forbes, existió una "*mal contenida apatía*" por parte de las autoridades del Río de la Plata frente al pronunciamiento de Monroe. El "Memorándum de Polignac", entregado por Canning al gobierno francés el 9 de octubre de 1823 —planteaba que Gran Bretaña no toleraría que Francia se inmiscuyera en América Latina—, que obligó a París a declarar que no tenía pretensiones en las ex colonias españolas, fue considerado en Buenos Aires como tan influyente como el discurso de Monroe³⁵.

En el fondo de la "frialdad" diplomática entre ambos países, se encontraba no sólo la prolongada negativa de Washington a reconocer la independencia de las Provincias Unidas, sino

³² Cfr. "Los Gobernantes y la opinión pública de Hispanoamérica ante la Doctrina Monroe", en Martínez (1959: 94-96).

³³ Véase Stewart, Watt 1930 "Argentina and the Monroe Doctrine, 1824-1828", en *The Hispanic American Historical Review*, X, febrero, pp. 2632; y "La Doctrina Monroe y las Provincias Unidas", en Peterson (1985a: 110-113). Cfr. también Bemis (1971: 60-72). Una visión crítica de la actuación estadounidense, desde una perspectiva nacionalista, puede encontrarse en Orsi (1983). La posición de la diplomacia de Buenos Aires frente a esta doctrina, a lo largo de las décadas siguientes, es reseñada por Ruiz Moreno (1961: 319-321).

³⁴ Citado por Peterson (1985a: 111).

³⁵ Cfr. García Lupo (1964: 29).

el creciente vínculo argentino-inglés y las diferencias económicas que ya empezaban a emerger entre Estados Unidos y el país del sur. Así, en las instrucciones que había recibido el ministro Rodney, en mayo de 1823, se prohibía la negociación de un tratado comercial y diplomático entre ambos países: *“Los objetos de interés que puedan llevar a la negociación de un tratado comercial entre los Estados Unidos y Buenos Aires son tan insignificantes que no hay nada que lo haga deseable por nuestra parte, ni es intención del presidente que usted lo proponga. Nuestro intercambio comercial con Buenos Aires nunca será muy considerable y (...) la producción de nuestros dos países es tan esencialmente la misma que en épocas ordinarias de paz y tranquilidad, nuestras relaciones serán más vale competitivas que de mutuo intercambio. (...) Con respecto a la mayoría de [los] artículos, estamos en desventaja frente a la competencia británica, y en el caso de algunos de ellos, la demanda desaparecerá con el retorno de la paz”*³⁶. Estas instrucciones son, quizás, visionarias de los desencuentros que se profundizarían con el correr del siglo. Se advertía, en ellas, el carácter más competitivo que complementario de ambas economías, lo cual dificultaría el intercambio comercial, y favorecería también los vínculos privilegiados entre Buenos Aires y Londres, en detrimento de Washington.

En Europa, en tanto, la declaración de Monroe fue acogida con frialdad, considerada como unilateral y no aceptada por ningún gobierno. El propio Canning se mostró contrariado. Dexter Perkins, estudioso de la doctrina, considera que careció de eficacia en términos de frenar una posible acción de la Santa Alianza contra las naciones latinoamericanas independizadas, a pesar de lo que considera buena parte de la historiografía estadounidense, que sobredimensiona los efectos del pronunciamiento de Monroe³⁷.

En síntesis, la doctrina Monroe, que surgió inicialmente como advertencia a las pretensiones rusas de expansión en América del Norte y como freno a la posible alianza de distintas potencias europeas, principalmente Francia, para ayudar a España a recuperar sus colonias americanas, también fue una respuesta a la propuesta inglesa de realizar una declaración conjunta respecto al tema. El mensaje de Monroe, en realidad, sintetizaba algunos tópicos de la política exterior estadounidense existentes desde 1783: Estados Unidos iba a respetar las colonias existentes en América, pero no consentiría la creación de colonias nuevas; se comprometía a no interferir en las disputas internas en Europa, pero no permitiría que ellas derivaran en transferencias coloniales en América. Por otra parte, esta declaración unilateral fue una clara manifestación de que la política exterior de Washington se trazaría con autonomía de Gran Bretaña, a la vez que implicaba afirmar un afán de liderazgo en el continente³⁸. Esta doctrina constituyó la forma a través de la cual se expresaría un nuevo expansionismo del país

³⁶ Citadas por García Lupo (1964: 35). [El subrayado es nuestro]

³⁷ Cfr. Perkins (1964).

³⁸ Cfr. Pereira (2003: 92).

del norte, que se manifestaría, en las décadas siguientes, en múltiples intervenciones militares en el continente. En los próximos capítulos se verán los distintos contenidos que fue adquiriendo esta doctrina, fundamentalmente cuando se relanzó el anhelo de una unión panamericana, hacia fines de siglo.

3. El proyecto de Bolívar y el Congreso de Panamá

Existieron pocos intentos de integración americana durante el siglo XIX. El primero de ellos fue el Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar, como jefe de estado de Perú, el 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la batalla de Ayacucho, decisiva para la derrota final de las fuerzas realistas. Así empezaba la convocatoria, dirigida especialmente a la Gran Colombia y México: *“Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos. Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios, nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español”*³⁹. El objetivo de Bolívar era formar una confederación de estados hispanoamericanos para garantizar la independencia de América Latina, después de años de lucha contra los españoles. El programa que se derivaba de su convocatoria, incluía varios puntos: 1. establecer una unión continental; 2. lograr un pacto de seguridad colectiva; 3. consultarse mutuamente en caso de conflictos; 4. asistirse recíprocamente en caso de agresión; 5. impulsar la conciliación amistosa de las diferencias; 6. trazar una jurisdicción internacional para decidir los diferendos; y 7. darle existencia permanente a los organismos de la asociación⁴⁰. El vicepresidente de Colombia, Francisco de Paula Santander, invitó a Chile, las Provincias Unidas y Centroamérica, o sea a todos los estados hispanoamericanos que habían declarado su independencia y la tenían establecida. También se invitó a Estados Unidos, aunque esto generaría una polémica, como se verá más adelante.

³⁹ Bolívar, 7 de diciembre de 1824, Op. Cit. Esa invitación a los gobiernos Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala se transcribe en Burr y Hussey (1955a: 35-37). [El subrayado es nuestro]

⁴⁰ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 4).

Las Provincias Unidas del Río de la Plata y los Estados Unidos de América, si bien aceptaron la invitación, luego no llegaron a participar. El gobierno de las Provincias Unidas era reticente frente a la convocatoria, entre otras cosas por el conflicto que mantenía con Brasil, y el gobierno estadounidense debió enfrentar la negativa de Bolívar a incluirlos en el Congreso y las propias discusiones en su parlamento para aprobar el envío de delegados. Chile tampoco pudo participar. Necesitaba la aprobación de su congreso para mandar representantes, pero éste aún no había abierto las sesiones. Brasil también mostró simpatía frente a la convocatoria, pese a su régimen imperial, pero, ocupado como estaba en negociaciones con Gran Bretaña, tampoco pudo enviar representantes. Paraguay parece haber quedado olvidado y tampoco envió delegados. La participación, entonces, fue relativamente reducida. Solamente cuatro estados estuvieron representados: Perú (incluía también, en ese entonces, a lo que actualmente es Bolivia), la Gran Colombia (Venezuela, Ecuador y Panamá), México y América Central (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras).

Entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826, se reunió finalmente el Congreso Anfictiónico de Panamá⁴¹. Este congreso debía servir para fortalecer la independencia de los distintos estados, con un ejército a sus órdenes, y para resolver los posibles diferendos que pudieran surgir entre ellos: *“El Congreso de Panamá, en cambio, aún en trance de fracaso, ajustó en 1826 una convención para formar el ejército y la marina internacionales y fijó los contingentes y los recursos que debía aportar cada miembro de la liga para realizar ese objetivo. Y aunque es cierto que esa fuerza era creada con el objeto ostensible de prevenir la defensa de cualquiera de los estados asociados, atacado por un poder extraño, en la práctica constituía también la garantía para la ejecución del pacto, desde el momento en que todo infractor podía ser excluido de la unión, en virtud del convenio constitutivo, pasando a ser, en consecuencia, automáticamente, poder extraño a la comunidad y quedando, por lo tanto, sujeto a las sanciones”* (Finot, 1937: 187). En carta al canciller colombiano, Pedro Gual, en 1826,

⁴¹ Sobre el Congreso de Panamá, véanse Yepes (1976: 15-136); Martínez (1959: 21-104); Caicedo Castilla (1961: 3-21); Mecham (1961: 28-40); Finot (1937); Connell-Smith (1974: 65-69); Smith (2005: 18-21); Green (1942: 21-25); Sansón-Terán (1949: 12-14); Reza (2006). Sobre Bolívar y el “bolivarianismo” existe una extensísima bibliografía. Dentro del marxismo, el libertador fue un personaje polémico, fundamentalmente a partir del trabajo que Marx escribió por encargo de su amigo Charles Dana, quien editaba *The New American Cyclopaedia*, en la cual fue publicado el texto de Marx “Simón Bolívar y Ponte, el ‘Libertador’” (Volumen III, 1858). Allí escribe Marx: *“En 1826, año del que data la declinación de su poder, logró reunir un congreso en Panamá, aparentemente con el objeto de establecer un nuevo código democrático internacional. (...) Lo que Bolívar se proponía realmente era unificar a toda Sudamérica en una república federal, con él como su dictador. Mientras daba así curso libre a sus sueños de unir medio mundo a su nombre, el poder verdadero se le iba escapando rápidamente de las manos”*. Los venezolanos Inés Quintero y Vladimir Acosta publicaron recientemente un interesante trabajo mostrando los equívocos históricos de Marx al realizar este trabajo menor por encargo —entre otras cosas, por la limitada y sesgada bibliografía con que contó para realizarlo— y analizaron también cómo fue utilizado este texto por la derecha pretendidamente “patriótica y bolivariana” para enfrentar en América Latina al marxismo y el bolivarianismo (Quintero y Acosta, 2007). También hay una recopilación de reciente aparición que compila una serie de textos polémicos sobre Bolívar, que incluye, además del citado de Marx, textos de José Martí, Bartolomé Mitre, José Enrique Rodó y Pablo Neruda, entre otros (Viñas y García Cedro, 2007). Véase, también, Lynch (2007).

Bolívar aclaraba que el congreso debía arreglar los conflictos, organizar la paz y la justicia internacionales y crear y mantener la cooperación entre todos sus miembros: *“La asamblea de Panamá es absolutamente necesaria al bien y al reposo de la América y tan penetrado estoy de esta verdad, que yo desearía que esta asamblea fuese permanente, para que sirviendo de árbitro en las diferencias que cada día han de suscitarse entre estados nuevos y vecinos, fuera el lazo que los uniese perpétuamente”*⁴². El ideal de la gran nación latinoamericana estaba presente en la propuesta bolivariana.

¿Cuál era la participación, según Bolívar, que Gran Bretaña y Estados Unidos debían tener en el congreso? No tenía una postura común respecto a los dos “gigantes” del norte. Mientras que alentaba la participación inglesa, Bolívar era reticente en cuanto a la posibilidad de que se incluyera a Estados Unidos: *“Con relación al panamericanismo se ha dicho, y no sin fundamento, que Bolívar fue alguna vez opositor a la idea de incorporar los Estados Unidos a la proyectada confederación o liga con asiento en Panamá. En realidad el genio del Libertador, aun en medio de sus concepciones idealistas y grandiosas, era esencialmente práctico y poco dado a los entusiasmos prematuros. Es sabido que Inglaterra fomentaba y protegía el movimiento por la emancipación de las colonias españolas, mientras los Estados Unidos, por razones prudentes y respetables, trataban de permanecer neutrales. Interesaba al afianzamiento de esa emancipación la protección británica, basada en expectativas comerciales. Bolívar lo comprendía perfectamente, y por eso decía al vicepresidente de Colombia, en abril de 1825: ‘La federación con los Estados Unidos nos va a comprometer con la Inglaterra, porque los americanos son los únicos rivales de los ingleses con respecto a la América. Haga Ud. Examinar bien esta cuestión y yo veré con placer su resultado, porque a lo menos podremos desengañarnos, Ud. o yo, de las prevenciones que hemos concebido’. En otra carta de la misma época añadía: ‘Repetiré nuevamente que la federación con los Estados Unidos me parece muy peligrosa, porque se van a cruzar nuestros intereses con la Gran Bretaña’. Insistía, por último, en octubre del mismo año, con estas razones: ‘No creo que los americanos deban entrar en el congreso del Istmo: este paso nos costará pesadumbres con los Albinos, aunque toda la administración americana nos sea favorable, como no lo dudo por su buena composición”* (Finot, 1937: 190).

Para Bolívar era necesaria la protección inglesa, lo cual se explicaba por cuestiones tácticas. La profundización de la relación con la Europa insular permitiría neutralizar a quienes continuaban siendo el principal enemigo de las naciones emancipadas: España y la Santa Alianza de las potencias europeas —que abarcaba a la Francia borbónica, la Rusia zarista y las monarquías

⁴² Citado por Finot (1937: 187).

de Prusia y Austria⁴³. Además, Bolívar admiraba las instituciones políticas inglesas, a excepción de la monarquía. El aval de Gran Bretaña podía ser un freno para el avance de la restauración reaccionaria de Fernando VII y sus aliados, que intentaba reconstituir el régimen colonial, desmembrado en los años anteriores.

Bolívar pretendía no sólo que participara Gran Bretaña en el Congreso de Panamá, sino también que adhiriera a los pactos allí acordados. Ésta sería la forma, según su planteo, de lograr el reconocimiento de la independencia por parte de las potencias europeas. Así se lo explicaba a Santander: “... nuestra federación americana no puede subsistir, si no la toma bajo su protección la Inglaterra; por lo mismo no sé si sería muy conveniente, si la convidásemos a una alianza ofensiva y defensiva. Esta alianza no tiene más que un inconveniente y es el de los compromisos en que nos puede meter la política inglesa; pero este inconveniente es eventual y quizás remoto. Yo le opongo a este inconveniente esta reflexión: la existencia es el primer bien y el segundo es el modo de existir; si nos ligamos a la Inglaterra existiremos y si no nos ligamos nos perderemos infaliblemente. Luego es preferible el primer caso. Mientras tanto creceremos, nos fortificaremos y seremos verdaderamente naciones para cuando podamos tener compromisos nocivos con nuestra aliada. Entonces nuestra propia fuerza y las relaciones que podamos tomar con otras naciones europeas nos pondrán fuera del alcance de nuestros tutores y aliados”⁴⁴. Bolívar advertía sobre los potenciales peligros de aliarse a Gran Bretaña, pero igualmente sostenía esa alternativa, como la única posible para garantizar la existencia de las nuevas naciones independientes⁴⁵. Canning aceptó la invitación, y en las instrucciones al “observador” británico, impartidas en marzo de 1826, se mostró favorable a la Liga Hispanoamericana y contrario a la participación de Estados Unidos, tal como lo había previsto Bolívar⁴⁶.

Distinta era la postura de Bolívar respecto a la participación de Estados Unidos, pues ésta podía malograr la táctica de afianzar el vínculo con Gran Bretaña. Por eso, y también por la heterogeneidad con respecto a las naciones latinoamericanas, Bolívar era contrario a incluir al vecino del norte. Sin embargo, el vicepresidente Santander desoyó su recomendación y decidió enviar una invitación al gobierno de John Quincy Adams⁴⁷. Éste rápidamente la aceptó y dio instrucciones a sus delegados para que evitaran que se avanzara en un congreso que tuviera las atribuciones para decidir sobre las controversias entre los estados americanos; para impedir que pudieran surgir nuevas colonias europeas en América (de acuerdo a la doctrina Monroe); y para

⁴³ Cfr. “Bolívar y Gran Bretaña”, en Martínez (1959: 41-43) y “La política de Bolívar de entendimiento con Gran Bretaña fue de orden táctico”, en Martínez (1959: 49-52).

⁴⁴ Bolívar a Santander, Cuzco, Perú, 28 de junio de 1825. [El subrayado es nuestro]

⁴⁵ Esta táctica de apoyarse en una potencia para lograr cierta autonomía respecto de otra será, a lo largo del siglo XX, una variante planteada numerosas veces por distintos nacionalismos latinoamericanos.

⁴⁶ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 8-9).

⁴⁷ Antonio José de Cañas, ministro de América Central en Estados Unidos, también envió una invitación a ese país, el 14 de noviembre de 1825. Cfr. Burr y Hussey (1955a: 37-38).

frenar cualquier expedición latinoamericana que tuviera como objetivo liberar a las colonias españolas de Cuba y Puerto Rico, que permanecían bajo control español y a la vez estaban en la mira de Estados Unidos. Previamente, en el Senado estadounidense, que debía aprobar la participación en el Congreso de Panamá, se suscitó una larga discusión sobre si se debía participar o no. Quienes se oponían, esgrimían tres argumentos: el tema de la esclavitud –vigente en Estados Unidos, pero abolida en casi todos los demás países hispanoamericanos-; la independencia de Cuba y Puerto Rico, reclamada por los países latinoamericanos, y resistida por los sectores anexionistas estadounidenses; y la “doctrina Monroe”, que algunos países pretendían consagrar como norma de derecho internacional, mientras que el Senado estadounidense planteaba que era una política exterior exclusiva del gobierno de Washington⁴⁸.

El Senado finalmente aprobó el envío de delegados a Panamá, aunque con restricciones. Así expresaba Adams su visión sobre el congreso que se realizaría en el istmo: *“Debe rechazarse toda noción de un consejo anfictiónico investido con poderes para decidir finalmente las controversias entre los Estados Americanos o regular su conducta en cualquier respecto. Semejante consejo podría adaptarse a un número de pequeños Estados, cuya unidad territorial no excediera en conjunto a la superficie del más pequeño de los Estados Americanos. Los intereses complicados y variados que corresponden a las naciones de este vasto Continente no pueden confiarse con seguridad a la superintendencia de una sola autoridad legislativa. Pero aún si fuera deseable el establecimiento de semejante tribunal, está fuera de la competencia del Gobierno de los Estados Unidos asentir a él, sin un cambio previo de su constitución”*⁴⁹. En las instrucciones impartidas por Adams y Clay, se destaca la crítica a la propuesta bolivariana de crear una autoridad que pudiera decidir en última instancia sobre los litigios entre países americanos, o bien que pudiera regular de algún modo las políticas de los estados americanos, al mismo tiempo que se expresa una clara negativa a incluir la “doctrina Monroe” en algún tratado, queriendo el Departamento de Estado tener plena autonomía para aplicarla. Preocupaba a Estados Unidos la posibilidad de una unión latinoamericana. De todas maneras, los delegados del gobierno de Washington no pudieron participar en el Congreso de Panamá. El primero, R. Anderson –representante estadounidense en Bogotá-, porque falleció antes, y el segundo, J. Sergeant, porque no llegó a tiempo –el congreso había sido clausurado antes de su arribo-. La ausencia estadounidense contrastó con la participación -como observador- del delegado británico, Edward J. Dawkins, designado por Canning con instrucciones para resaltar que el

⁴⁸ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 6-8); “Bolívar y los Estados Unidos”, en Martínez (1959: 43-44).

⁴⁹ Instrucciones del presidente Adams a sus delegados, citadas por Espil, Felipe A. 1928 “Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana”, Washington, 30 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana), p. 83. En este extenso informe de Espil, que será analizado en el **Capítulo VIII** de esta Tesis, se realiza un estudio previo sobre los congresos americanos del siglo XIX y sobre la posición argentina ante los mismos.

Congreso tenía que respetar las leyes marítimas inglesas y evitar que se conformase una confederación encabezada por Estados Unidos. También planteó que América Latina debía indemnizar a España por la independencia⁵⁰.

La postura de Bolívar en cuanto a la relación con las potencias prefiguraba, como se verá a lo largo de esta investigación, la tensión que existiría entre los intereses europeos –y especialmente británicos- y los estadounidenses para afianzar las relaciones con los países de la región. El cónclave de Panamá significó el punto máximo alcanzado por el proyecto bolivariano de una gran nación latinoamericana, pero también mostró sus límites: la mayoría de las oligarquías regionales, cuyo poder se basaba en el latifundio y en las relaciones comerciales con las potencias europeas, se opusieron a la creación de una gran nación del sur⁵¹.

Como se mencionó antes, la participación fue limitada. La propuesta del Congreso fue tomada con entusiasmo por José Cecilio del Valle –jefe del gobierno centroamericano-, quien ya en noviembre de 1823 había aceptado la primera invitación de 1822⁵²; por el canciller mexicano Lucas Alamán; por el gobierno de Colombia; y por el gobierno de Perú, encabezado en 1826 por el mismísimo Bolívar, quien no pudo asistir a Panamá⁵³. Allí se aprobaron cuatro acuerdos: El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; La Convención sobre contingentes; El Acuerdo confidencial relativo a los contingentes; y el Acuerdo para trasladar la asamblea a la ciudad de Tucubaya, cercana a la ciudad de México, en donde continuaría reuniéndose periódicamente⁵⁴.

¿Qué pasó con las Provincias Unidas? Desde el principio, las autoridades de Buenos Aires, en representación de las relaciones exteriores de las Provincias Unidas, observaron con recelo la propuesta bolivariana. Rivadavia recibió con frialdad al enviado del libertador, Joaquín

⁵⁰ Cfr. Connell-Smith (1974: 65-69). Véase también el Mensaje del Presidente Adams a la Cámara de Representantes del 15 de marzo de 1826, en Burr y Hussey (1955a: 50-55).

⁵¹ La idea de crear una gran nación latinoamericana había sido expresada anteriormente por Bolívar, en forma más enfática y amplia, en la “Carta de Jamaica” (1815), aunque en ese famoso documento ya aparecía manifestado cierto escepticismo, que tenía en cuenta la situación en los distintos países: “*Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América*”. Citada por Martínez (1959: 36-37) y Burr y Hussey (1955a: 26-27). El propio inspirador de esta idea reconocía desde el principio lo dificultoso que sería superar los intereses regionales opuestos. Antes que Bolívar, Francisco Miranda había planteado en 1811 la necesidad de una unión de la América Hispánica. Cfr. “Miranda y la Unión Hispanoamericana”, en Martínez (1959: 26-28).

⁵² José Cecilio Del Valle expresó la idea de la realización de un congreso en *El amigo de la Patria*, Guatemala, 22/02/1822. Cfr. Burr y Hussey (1955a: 29-31).

⁵³ En el Congreso de Panamá participaron: Mariano Michelena y José Domínguez, como delegados de México; Antonio Larrazábal y Pedro Molina, de Centroamérica; Lorenzo Vidaurre y José M. Pando, de Perú; y los anfitriones colombianos, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez. Chile, que había apoyado originalmente la idea, durante el mandato de Bernardo O'Higgins, terminó no asistiendo al haber sido éste desplazado del poder por los latifundistas clericales. Brasil, que había aceptado la invitación, no concurrió. Paraguay, bajo el mando de José Gaspar Rodríguez de Francia, mantuvo su política autónoma.

⁵⁴ Cfr. García Bauer (1968: 40). Sólo Colombia votó lo acordado en Panamá. Para un análisis detallado de lo que se aprobó en Panamá, véase Caicedo Castilla (1961: 9-15).

Mosquera, en consonancia con su anterior “abandono” de San Martín y su ejército libertador, negándole apoyo material para continuar con su avance en Perú⁵⁵. Solamente cuando se anotició de que los ingleses enviarían delegados, el gobierno de Buenos Aires, a cargo de Gregorio Las Heras, aliado estratégico de ingleses y estadounidenses, decidió su participación.

Así aplaudía años después Alberdi la inicial postura porteña contraria a la propuesta bolivariana: *“Para honor de Rivadavia y de Buenos Aires, se debe recordar que él se opuso al Congreso de Panamá y a sus principios porque comprendió que favoreciendolo aniquilaba desde el origen sus miras de inmigración europea y de estrechamiento de este Continente con el antiguo, que habia sido y debia ser el manantial de nuestra civilización y progreso”*⁵⁶. De esta forma comunicaba Las Heras al gobierno de Perú la “aceptación” de la invitación: *“...animada la República de las Provincias Unidas de los mismos sentimientos y deseos de estrechar con los Estados del continente americano los vínculos de amistad que la ligan naturalmente, y de realizar alianza, sólida y duradera, se halla dispuesta a concurrir con sus plenipotenciarios a la asamblea convocada al Istmo de Panamá. Al Gobierno le es sensible que la distancia y las dificultades que la estación presenta no permitan la concurrencia de sus plenipotenciarios al (sic) plazo señalado, mas él empleará todos los medios a fin de que a la brevedad posible puedan tomar parte en los grandes e importantes trabajos que deben ocupar aquella distinguida asamblea”*⁵⁷.

Las Provincias Unidas no llegaron a enviar delegados, lo cual también resultó una manifestación de la reticencia frente al proyecto que había impulsado Bolívar. Se inauguraba, como se verá luego, una clara orientación europeísta de la política exterior y la inserción internacional argentina, una de cuyas manifestaciones era darle la espalda a América Latina. Los delegados de las Provincias Unidas, según instrucciones previas del gobierno, debían intentar limitar los alcances del Congreso de Panamá a las garantías para la libertad del comercio y la inviolabilidad de la propiedad privada. El principal motivo de la no participación de las Provincias Unidas, tras haber aceptado la invitación, fue el litigio con Brasil por el Estado

⁵⁵ Cfr. Yepes (1976: 66). Esta postura contrasta con la esgrimida por el Monteagudo, por ejemplo, poco tiempo antes. Éste, durante su permanencia en Lima a fines de 1824 y poco antes de ser asesinado en enero de 1825, había planteado la necesidad de formar una liga americana para vencer a la Santa Alianza y establecer un pacto para garantizar la independencia: *“Esto sería obra de una Asamblea o Congreso de plenipotenciarios de cada Estado que arreglara el contingente de tropas y la cantidad de subsidios que debían prestar los confederados en caso necesario. La Asamblea debía de reunirse, en primer lugar, para terminar la guerra con España, consolidar la independencia y hacer frente a la Santa Alianza. Y en segundo lugar, para asegurar la paz. Sin atribuir a la Asamblea ninguna autoridad coercitiva, Monteagudo consideraba que dentro de los diez años siguientes al reconocimiento de la independencia americana, debía tener la dirección de la política externa de la Confederación, realizando además una acción favorable a la tranquilidad interna de cada Estado”* (Chianelli, 1989: 7-8). Cfr. Monteagudo, Bernardo 1825 *Ensayo sobre la Necesidad de una Federación General entre los Estados Hispano-Americanos* (Lima). Sobre el proyecto nacional y la inserción internacional del grupo rivadaviano, opuesto a la corriente sanmartiniana, véase Puig (1980: 161-162).

⁵⁶ Citado por Felipe Espil, Doc. Cit, p. 77.

⁵⁷ Nota de Juan Gregorio de Las Heras al Supremo Consejo del Perú, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1825. Citada por Yepes (1976: 67).

Buenos Aires, el tratado de confederación que se discutiría en Panamá podía favorecerlo en la resolución del conflicto. Sin embargo, luego de difundirse esta versión, los delegados colombianos pidieron instrucciones al respecto, tras lo cual el vicepresidente Santander aclaró que analizaba el conflicto como una guerra entre Estados, en la que la independencia de ninguno de los dos estaba en riesgo, por lo que no se tomaría partido al respecto⁵⁸. Además, el gobierno mexicano sugirió que se invitase a Brasil, a pesar de tener un gobierno imperial, iniciativa que llevó adelante el gobierno colombiano⁵⁹. Estas circunstancias alentaron un cambio en la posición argentina respecto al envío de delegados. Más allá de esto, una razón de peso para no participar era la oposición de Buenos Aires al establecimiento de una autoridad suprema que pudiera controlar los asuntos más importantes y las relaciones entre los estados del Nuevo Mundo⁶⁰. La clase dirigente porteña no quería “interferencias” en su relación privilegiada con Inglaterra y con otros países europeos. Las Provincias Unidas del Río de la Plata quedarían, así, al margen del primer congreso americano.

¿Cuáles fueron los resultados del Congreso, que contó finalmente con la participación de Colombia, México, América Central y Perú –más los observadores de Gran Bretaña y Holanda-? Como se dijo, cuando lanzó la convocatoria en 1824, Bolívar ya no tenía en mente conformar un solo estado nacional, con un gobierno a su cargo, sino establecer una alianza política, económica y militar, sin disolver las repúblicas que la constituían, para enfrentar los avatares de la nueva vida independiente de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, debido al carácter de los gobiernos que en ese momento se conformaban en América, ni siquiera este proyecto fue viable: *“Bolívar planteaba objetivos panamericanos de muy difícil aceptación en aquel momento: confederación hispano/iberoamericana, arbitraje forzoso en disputas interamericanas, asamblea legislativa con plenos poderes en política exterior, alianza defensiva perpetua, ejército común. Sin embargo, los conflictos interamericanos se multiplicaron, y Argentina, Chile, México y Estados Unidos rechazaron tanto el liderazgo colombiano como la idea de cortapisas internacionales a su soberanía. El Congreso fue un fracaso a corto plazo, y a partir de 1826 el panamericanismo tendió a concentrarse en la codificación y desarrollo del Derecho Internacional aplicado a los problemas iberoamericanos, aunque con un enfoque teóricamente hemisférico”*⁶¹. En Panamá, entonces, fue poco lo que se logró. En diez sesiones, los delegados aprobaron las cuatro resoluciones mencionadas más arriba. Así lo informaban los delegados

⁵⁸ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 5).

⁵⁹ En octubre de 1825, Brasil aceptó la invitación y anunció que enviaría un delegado plenipotenciario, aunque éste nunca llegó a nombrarse efectivamente.

⁶⁰ Este escepticismo en relación al proyecto impulsado por Bolívar se expresa en un documento anónimo que circuló por el Río de la Plata por esa época, que se denominó: “Razones del Gobierno de Buenos Aires para no concurrir al Congreso de Panamá”. Este documento está citado, en parte, en Yepes (1976: 68-69) y, en inglés, en Burr y Hussey (1955a: 47-49).

⁶¹ Cfr. “Dos visiones de América: Monroe y Bolívar”, de Sylvia L. Hilton, en Pereira (2003: 93).

colombianos a su gobierno, que había impulsado la creación de una confederación de estados: *“Nuestro proyecto fue admitido generalmente. Puede decirse (de sus artículos) que no han sido rechazados sino el que establecía la libertad del tráfico y comercio terrestre y marítimo entre los confederados, impidiendo el establecimiento de barreras, el que atribuía a la Asamblea el derecho de resolver definitivamente, en juicio de conciliación, todas las diferencias de los confederados, y el que fijaba en Panamá la residencia de la Asamblea. Los tres fueron excluidos por el voto de la legación mexicana, excepto el último que fue objetado no sólo por ella sino también por la central... Relativamente al segundo era fácil preveer que no sería aceptado, pues la fuerza definitiva que se pretendía dar en él a los juicios de conciliación de la Asamblea, la sacaba de la clase de conciliatoria, para colocarla en la de árbitro, atribución que le había sido negada positivamente por el Congreso mexicano al ratificarse el tratado de la Liga con Colombia”*⁶².

La declaración central, muy lejos de crear la asamblea continental que ambicionaba Bolívar, limitó sus atribuciones a la negociación de convenios mutuos y a la mediación en caso de conflictos. Se puso en primer lugar el respeto por las soberanías de cada república, por lo cual las resoluciones no tendrían carácter vinculante, sino que serían meramente declaraciones o recomendaciones. Tampoco se aprobó la propuesta de Bolívar de crear una fuerza militar conjunta para frenar cualquier intento de las potencias europeas de reconquistar las colonias, sino que se estableció una cooperación militar muy limitada en la que cada república mantendría el mando de las tropas. Hubo un acuerdo final para volver a reunirse en México, cosa que nunca se concretó⁶³.

Bolívar evaluó muy negativamente los resultados del congreso. En agosto de 1826, en carta al jefe del departamento de Venezuela, José Antonio Páez, escribió: *“El Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos, meros consejos: nada más”*⁶⁴. Según Páez, el fracaso se debía a la oposición de Estados Unidos a los planes de Bolívar para luchar en pos de la independencia de Cuba y Puerto Rico, asunto que, según explicamos, era fundamental para los intereses expansionistas del país del norte. En 1829, Bolívar realizó un balance general de la situación de la región, en un texto titulado “Una mirada sobre la América española”. Allí reafirmaba ese escepticismo y, de alguna manera, anticipaba lo que ocurriría en el resto del siglo: *“No hay buena fe en América, ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las Constituciones libros;*

⁶² Citado por Caicedo Castilla (1961: 10).

⁶³ Hubo una reunión de delegados en 1828, pero como México, Centroamérica y Perú no habían ratificado lo votado en Panamá –sólo Colombia lo había hecho–, la Asamblea no pudo constituirse como tal.

⁶⁴ Citado por Martínez (1959: 81-82).

*las elecciones combates; y la vida un tormento. Ésta es, americanos, nuestra deplorable situación*⁶⁵. En las décadas siguientes, se asistiría a nuevos intentos de conformar una unión continental, que se plasmaron en tres congresos latinoamericanos.

4. Los fallidos congresos latinoamericanos

Luego del congreso de 1826, existieron otras tres conferencias continentales: el Primer Congreso Americano de Lima (diciembre de 1847 a marzo de 1848); el Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile (septiembre de 1856); y el Segundo Congreso Americano de Lima (noviembre de 1864 a marzo de 1865)⁶⁶. Estos cónclaves, a los que asistieron apenas algunos pocos estados hispanoamericanos, respondían a la necesidad de las nacientes naciones de hacer frente a las amenazas externas –a los intentos expansionistas europeos, en particular⁶⁷, pero no lograron articular una integración duradera. Se daban en una etapa en la que las naciones latinoamericanas estaban atravesadas por múltiples conflictos económicos, políticos, sociales y militares, que signaron sus primeras décadas de vida, mientras se iban constituyendo las bases de los estados nacionales. En ninguno de ellos participaron ni Estados Unidos ni Argentina, los dos países cuyas relaciones se analizan en la presente Tesis y que más influencia tuvieron en las discusiones iniciadas en la Primera Conferencia Panamericana de 1889. Más allá de esta circunstancia, estos cónclaves sin duda fueron un antecedente que marcó el proceso de “integración” que luego pasaría a impulsar Estados Unidos, con un sentido claramente distinto. Además, sentaron las bases del derecho internacional americano⁶⁸.

La iniciativa la tuvo México, cuyo gobierno intentó convocar a congresos continentales en 1831, 1838 y 1840. En el programa propuesto, se destacaban la preparación de un Código de Derecho Internacional, y la unión y confederación de las repúblicas americanas para la defensa común y para la resolución de los litigios entre ellas. Diversas circunstancias no permitieron que estos cónclaves se concretaran. Muerto Bolívar en 1830, la Gran Colombia se dividió en tres estados, Ecuador, Venezuela y Nueva Granada, potenciándose la “balcanización latinoamericana” que se venía desarrollando desde los procesos de independencia.

En 1842, el presidente de Chile propuso a su parlamento realizar el postergado congreso de plenipotenciarios americanos. Su iniciativa contó con el apoyo de Bolivia, Buenos Aires,

⁶⁵ Cfr. Bolívar (1947).

⁶⁶ Sobre los congresos latinoamericanos del siglo XIX, véanse Yepes (1976: 139-180); Mecham (1961: 40-47); Green (1942: 25-30); Connell-Smith (1974: 71-93); Reza (2006).

⁶⁷ España recién empezó a reconocer a algunas de sus colonias hacia mediados del siglo XVIII (México, 1845; Bolivia, 1847; Nicaragua, 1850; Argentina, 1858...).

⁶⁸ Cfr. Yepes (1976: 143).

Chile, México, Nueva Granada y Perú, pero los conflictos internos y las guerras civiles que aquejaban a las naciones americanas impidieron nuevamente su concreción. Una circunstancia externa impulsaría finalmente la realización del congreso que se había postergado por dos décadas: la expedición al mando de Juan José Flores, ex presidente ecuatoriano, con apoyo de la Reina de España y para reconquistar algunas colonias. El temor por la independencia y las soberanías de las nuevas naciones americanas alentó el Congreso de Lima, que se reunió con el objeto de repeler posibles agresiones de potencias foráneas⁶⁹.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Gregorio Paz Soldán, envió la invitación para realizar el congreso: “... *los pueblos americanos necesitan unirse y formar una alianza para rechazar pretensiones extrañas a la causa de América*”⁷⁰. El conflicto entre México y Estados Unidos y entre Buenos Aires y Francia e Inglaterra mermaron la participación de los países hispanoamericanos. A Lima sólo concurrieron los estados que se sentían más amenazados por la expedición liderada por Flores: Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú. En los casi tres meses en que sesionó, se aprobaron cuatro resoluciones: 1. Tratado de Unión y Confederación; 2. Tratado de Comercio y Navegación; 3. Convención Consular; y 4. Convención de Correos. Sin embargo, los tratados no fueron ratificados por ninguno de los cinco estados signatarios, no entrando así nunca en vigor.

Transcurrieron casi nueve años antes de que se concretara un nuevo congreso. En el interín, creció el temor latinoamericano al expansionismo estadounidense, producto del desarrollo de la doctrina del “destino manifiesto”, de la guerra que desmembró a México – justificada por Polk mediante una deformación interpretativa de la doctrina Monroe- y de las intervenciones del estadounidense William Walker contra Nicaragua, entre otras. En 1856, se reunieron en Chile representantes del país anfitrión, de Perú y de Ecuador, o sea con menos representatividad que en el cónclave anterior. El 15 de septiembre, firmaron un Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca, volviendo a los principios establecidos anteriormente en Panamá y en Lima, e invitando a los demás países latinoamericanos y a Brasil a unirse al mismo.

El 9 de noviembre de ese año, se reunieron también en Washington –aunque sin la participación del gobierno estadounidense- representantes de Costa Rica, Guatemala, Nueva Granada, Honduras, El Salvador, México, Perú y Venezuela y firmaron un tratado similar al que se había acordado pocos meses antes en Chile, para la defensa común frente a las agresiones extranjeras. Ni uno ni otro fueron suscritos en el curso de un congreso propiamente dicho, ni

⁶⁹ Poco tiempo antes, frente a la perspectiva de un Congreso Americano, en 1844, distintos dirigentes argentinos, como Domingo F. Sarmiento y Juan Bautista Alberdi mostraron su escepticismo. Algunos de estos escritos están transcritos en Burr y Hussey (1955a: 79-97).

⁷⁰ Garland Roel, Eduardo 1952 *Los Congresos de Lima* (Caracas). Citado por Yepes (1976: 148).

ratificados por los signatarios, con lo cual sólo tuvieron valor como antecedente jurídico de futuros pactos que se alcanzarían en el sistema interamericano.

Nuevas amenazas externas (España se había anexo República Dominicana en 1861 y también ocupado las Islas Chinchas, de Perú; México había sido intervenido por Francia en 1862; Estados Unidos estaba en plena guerra civil, pero con una política exterior expansionista que pretendía seguir avanzando en América Latina; y la mayor parte de los países latinoamericanos sumidos en crisis económicas y políticas) motivaron la realización del Segundo Congreso Americano, que se realizó en la capital peruana –según lo acordado en Washington en 1956-, entre el 15 de noviembre de 1864 y el 12 de marzo de 1865. Concurrieron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Venezuela y Argentina –sólo en carácter de observador-. Se firmaron un Tratado de unión y alianza defensiva entre los Estados de América, un Tratado sobre conservación de la paz entre los Estados de América, y convenciones de comercio y navegación y de correo. El objetivo era nuevamente discutir las cuestiones políticas que tenían que ver con la defensa de la integridad territorial y de la independencia de las repúblicas hispanoamericanas frente a las amenazas externas⁷¹.

Hubo un último intento de reunir otro congreso de estas características, convocado por la cancillería peruana casi dos años después, en septiembre de 1866, pero éste nunca llegó a concretarse. Se alejaba el peligro de la reconquista española y se iniciaban conflictos entre países latinoamericanos. Se estaba desarrollando, para ese entonces, la Guerra de la Triple Alianza y se perfilaba la Guerra del Pacífico. Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y Perú se enfrascarían en luchas intestinas, ahondando aún más la “balcanización” y alejándose del ideal bolivariano de una gran nación latinoamericana. Europa, por su parte, buscaría otra forma de reposicionarse en la región, no tanto a través de las reconquistas coloniales, sino mediante la inversión de capitales, de los préstamos y del comercio internacional. La “balcanización latinoamericana” pasaría a ser parte de la estrategia no sólo europea, sino también de Estados Unidos, que luego de la guerra civil, y de acuerdo con un acelerado desarrollo capitalista, precisaría de nuevos mercados y del abastecimiento de alimentos y materias primas baratos que el resto del continente podría proveerle.

La política exterior estadounidense estuvo signada en esos años por lo que se conoció como el “destino manifiesto”, fundamentación de un expansionismo que llevó a incrementar considerablemente el territorio de esa república, avanzando sobre los pueblos originarios y sobre los hispanos, en muchos casos con una apoyatura ideológica claramente racista. Con raíces religiosas –ciertas colonias de Nueva Inglaterra se habían considerado un nuevo pueblo elegido,

⁷¹ Inmediatamente después de ese congreso, hubo una expresión concreta de la solidaridad americana, cuando los ejércitos de Chile y Perú participaron conjuntamente en la batalla de Abtao, para repeler a las tropas españolas, el 2 de septiembre de 1866. Cfr. Yepes (1976: 159).

que tenía una misión divina en el sentido de crear una comunidad diferente a la que imperaba en el Viejo Mundo-, esa ideología se potenció y transformó en los años siguientes: *“La retórica revolucionaria de fines del siglo XVIII, las tempranas adquisiciones territoriales y el desarrollo del nacionalismo impulsaron una versión secularizada de esta idea, proyectándose en la auto-atribución de una misión histórica y en la visión continental de la expansión estadounidense. Para la década de 1840 este sustrato había madurado en un complejo entramado ideológico que sustentaba la convicción colectiva de tener un destino manifiesto, en el que se mezclaban razonamientos económicos, políticos, estratégicos, culturales y religiosos al servicio del expansionismo”*⁷². La expansión territorial, fundamentalmente durante la presidencia de James K. Polk (1845-1849), llevó a la Guerra con México (1847-1848), que derivó en la incorporación de Texas, California, Arizona, Nevada, Utah y Nuevo México, entre otros⁷³. Por supuesto que, en esta oportunidad, no se planteó ningún argumento panamericano para repeler el ataque estadounidense a México, que perdió una parte considerable de su territorio.

Años después, Estados Unidos se vio envuelto en la disputa entre el Norte y el Sur, que derivó en una prolongada guerra civil, con lo cual difícilmente podían intentar presionar para participar en congresos cuyo objetivo era justamente repeler las agresiones exteriores, entre otras la que el país del norte había ejercido contra México. Recién hacia 1865, tras la derrota de los secesionistas del sur y la abolición de la esclavitud, el desarrollo del capitalismo estadounidense cobraría un gran impulso y sus necesidades de expansión otro carácter. La llegada de millones de inmigrantes y el avance hacia el oeste producirían un incremento de las tensiones internas: *“... las limitaciones percibidas en la capacidad de consumo del mercado doméstico en sucesivas crisis económicas, la inquietud nacida ante el fin de la frontera doméstica (1890), y el auge del imperialismo europeo avivaron la preocupación estadounidense por buscar mercados exteriores, por defender sus intereses estratégicos y por fortalecer su influencia diplomática, sobre todo a partir de 1880”*⁷⁴. Sería éste el momento en el que Washington pondría entre sus prioridades la llamada a un congreso continental, en el que participarían todos los países del continente, pero con un propósito más comercial y económico que el que había impulsado los fracasados congresos latinoamericanos.

La “doctrina Monroe”, entre 1823 y 1880, fue aplicada discrecionalmente. Estados Unidos la llevó a la práctica para defender sus intereses en América del Norte, pero en ningún caso para

⁷² Cfr. “El ‘destino manifiesto’ de Estados Unidos: la guerra contra México, 1819-1860”, de Sylvia L. Hilton, en Pereira (2003: 94). Véase también “The Manifest Destiny of Continental Expansion (1823-1860)”, en Bemis (1971: 73-97).

⁷³ Howard Zinn realiza un análisis crítico del expansionismo militar estadounidense en el siglo XIX, y en particular del avance de la frontera con los indios (Zinn, 2005: 125-148) y de la Guerra con México (Zinn, 2005: 149-162). Véanse también Martínez (1959: 109-113); Johnson (2002).

⁷⁴ En “Estados Unidos: en busca de la hegemonía regional, 1865-1895”, de Sylvia L. Hilton, en Pereira (2003: 99).

evitar las intervenciones europeas en América del Sur⁷⁵. Así, el país del norte mantuvo una relativa indiferencia frente al avance de las potencias del Viejo Continente en la parte sur del continente, no interviniendo para repeler los ataques y avances europeos en los casos en que juzgaba que sus intereses no estaban afectados.

¿Cuál fue la postura argentina frente a los congresos latinoamericanos? El gobernador Juan Manuel de Rosas, que en representación de las relaciones exteriores de las Provincias Unidas del Río de la Plata había sido invitado por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú al Congreso de Lima de 1847, decidió no concurrir, situación que se repetiría en los dos siguientes: *“Paradójicamente, Rosas puso como excusa para no asistir ‘las extraordinarias circunstancias por las que atraviesa la República (...) (que) no permiten ocuparme de esta cuestión, la cual, por su magnitud e importancia, requiere seria meditación y calma’.* Dichas ‘circunstancias extraordinarias’ no eran otras que las vinculadas al bloqueo anglo-francés en territorio de la Confederación Argentina, un ejemplo preciso de la razón por la que se reunía la Conferencia de Lima. En 1856, en ocasión del otro frustrado intento de confederación hispanoamericana, el gobierno de la Confederación Argentina, entonces liderado por Urquiza, se negó a respaldar con su firma el tratado Continental que habían pactado los representantes de Chile, Perú, Ecuador, y más tarde los de Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua y Paraguay. Los hombres de gobierno del Río de la Plata confirmaron su vocación autárquica y proeuropea en julio de 1862, cuando el ministro peruano Seoane instó a la entonces administración de Bartolomé Mitre a reconsiderar el tratado Continental, a la luz de la invasión francesa a México y la anexión española de Santo Domingo”⁷⁶. Luego de argumentar que lo que había ocurrido en Santo Domingo y en México no constituía una amenaza real, así se expresó la cancillería argentina, en nota del 10 de noviembre de 1862, para establecer el rechazo al tratado que se había firmado anteriormente en el congreso reunido en Santiago de Chile: *“...la América independiente es una entidad política que no existe ni es posible constituir por combinaciones diplomáticas; la América conteniendo naciones independientes, con necesidades y medios de gobierno propios no puede nunca formar una sola entidad política, la naturaleza y*

⁷⁵ Cfr. Perkins (1964); y “Development of the Monroe Doctrine (1826-1895)”, en Bemis (1971: 98-122). Este autor ejemplifica esta posición de Washington con el caso de las Islas Malvinas, cuando no se opusieron a que Gran Bretaña las ocuparan en 1833. Sobre el conflicto con Estados Unidos por Malvinas, véanse “Historia de las Islas Malvinas desde el descubrimiento hasta la ocupación inglesa de 1833”, en el capítulo 14 del tomo III de Escudé y Cisneros (2000); Dent (1999: 21-23); Peterson (1985a: 131-152); y Scenna (1970: 44-51). Otros ejemplos que cita Bemis son la intervención de Francia en el Río de la Plata (1838-1840), el bloqueo anglo-francés (1845-1849) y la ocupación temporaria de Veracruz por parte de Francia (1838). Según este autor, América del Sur todavía estaba muy lejos como para convertirse en un área de vital interés para la Casa Blanca. Distinta era, en parte, la relación que tenía Estados Unidos con América Central y el Caribe, que eran juzgadas como áreas fundamentales para su propia defensa y para sus intereses económicos y estratégicos inmediatos. Más rápido que tarde, Washington empezó a mostrar su interés en Panamá, donde fomentaría décadas más tarde el separatismo y la construcción de un canal interoceánico.

⁷⁶ Cfr. “Los antecedentes del panamericanismo”, en Escudé y Cisneros (2000).

los hechos la han dividido y los esfuerzos de la diplomacia son estériles con todas las consecuencias forzosas que se derivan de ellos.... No hay un elemento europeo antagónico de un elemento americano, lejos de eso puede asegurarse que más vínculos, más interés, más armonía hay entre las naciones americanas con algunas naciones europeas que entre ellas mismas; la República Argentina en vez de propender a establecer nada que cree un antagonismo, ha tomado cuantas medidas están en su mano para hacer homogéneo y simpático ese elemento y asimilarlo al nacional.... El Gobierno Argentino, fiel a las tradiciones del pueblo que representa, sigue la política que siguieron los grandes hombres que fundaron las instituciones democráticas en América, después de haber asegurado su independencia. Acordar a todos los hombres del universo que vengan a residir en su territorio la plenitud de todos los derechos civiles y comerciales, sin distinción de razas y sin exigir reciprocidad.... Evitar el antagonismo con los gobiernos y los pueblos de Europa y atraer por el contrario todas las fuerzas y elementos que poseen, para desenvolver nuestros medios de prosperidad y poder.... No ponernos en oposición de otros gobiernos, sólo porque no aceptan nuestra forma de gobierno.... Buscar la armonía con los Estados Unidos lejos de excluirlos y ponerse en disidencia con ellos...⁷⁷. El ministro peruano en Buenos Aires, Buenaventura Seoane, insistió, con lo cual hubo otra comunicación del canciller Rufino de Elizalde, en el que se reforzaba el argumento, indicando que la mejor protección contra las amenazas “restauradoras” de Europa vendría de la prosperidad y del establecimiento de una red de intereses materiales con los países del Viejo Continente⁷⁸. La esencia del planteo era que Argentina debía alejarse de cualquier intento “latinoamericanista” que pudiera confrontar con Europa, fundamentalmente, y también con Estados Unidos⁷⁹. El progreso, según la clase dirigente argentina, estaba asociado a la radicación de inversiones extranjeras y al desarrollo de una producción de bienes primarios orientada fundamentalmente a los mercados europeos. En esa perspectiva, los proyectos que pudieran malquistarla con sus “socios” ingleses, franceses, alemanes, italianos y belgas debían descartarse de plano.

En el Segundo Congreso de Lima, convocado en 1864 para rechazar la ocupación de las islas Chincha por parte de España, el presidente Bartolomé Mitre decidió enviar a Domingo Faustino Sarmiento como observador, pero no como delegado. Su intervención en el mismo sólo fue a título personal e individual, lo cual fue aclarado explícitamente por el gobierno argentino. Mitre, si bien también condenó la agresión española, era reacio a comprometerse con cualquier unión continental que pudiera obstaculizar o dificultar los crecientes lazos comerciales y

⁷⁷ Citado por Espil, Doc. Cit., pp. 78-79. [El subrayado es nuestro]

⁷⁸ Cfr. Paradiso (1993: 17-19).

⁷⁹ Cfr. Puig (1980: 176-179).

financieros con Europa. Esto explica, en parte, que la clase dirigente argentina le diera la espalda a todo posible congreso latinoamericano.

Incluso Mitre recriminó a Sarmiento por el contenido de su participación en el cónclave de Lima: “Una de las bases fundamentales de la política argentina es no tomar parte en ningún Congreso Americano como el que se ha reunido en Lima; la primera idea de esto fue hija de una idea antiamericana, una liga contra los Estados Unidos con motivo de Walker, es decir una Liga contra el campeón de la democracia en el mundo y la égida de la América del Sud contra los avances de Europa.... Repugna en materia política internacional tomar por base de las resoluciones de los gobiernos y de los compromisos de los pueblos las consideraciones pueriles que la hacen valer para motivar la Liga de las Repúblicas Americanas: naciones independientes que vivían de su vida propia y debían vivir y desenvolverse en las condiciones de sus respectivas nacionalidades, salvándose por sí mismas o pereciendo, si no encontraban en sí propias los medios de salvación; era tiempo ya de que abandonásemos esa mentira pueril de que éramos hermanitos y que como tales debíamos auxiliarnos, enagenando recíprocamente parte de nuestra soberanía; debíamos acostumbrarnos a vivir la vida de los pueblos libres e independientes, tratándonos como tales, bastándonos a nosotros mismos y auxiliándonos según las circunstancias y los intereses de cada país, en vez de jugar a las muñecas de las hermanas: juego pueril que no responde a ninguna verdad, que están en abierta contradicción con las instituciones y la soberanía de cada pueblo independiente, ni responde a ningún propósito serio para el porvenir; esa falsa política americanista está muy lejos de ser americana; política que no responde a ninguna idea nacional preconcebida ni a ningún interés real, pues por un lado parte de la base de la pretendida hermandad, que quiere restringir la esfera de las soberanías nacionales, haciendo americanas todas las cuestiones contra la Europa o con los vecinos, lo que es organizar la guerra en permanencia; y por otro lado pretende inmovilizar a América no dejándole libertad para corregir lo mal hecho, se concreten o desagreguen partes mal criadas, dejándoles expansión y movimiento para desarrollarse”⁸⁰.

Era la postura “atlantista” y pro-europea de la clase dominante argentina la que explica su reticencia a profundizar los lazos con los vecinos latinoamericanos. Y fue esa política política la que llevó al gobierno de Mitre, junto con el de Brasil y Uruguay, a una guerra de exterminio contra el Paraguay de Francisco Solano López, que tenía un desarrollo económico relativamente autónomo, sin el nivel de endeudamiento y dependencia de las inversiones extranjeras que estaba caracterizando la inserción internacional argentina y de otros países de América del Sur. La intervención en la Guerra de la Triple Alianza fue una muestra más de la orientación europeísta y contraria al desarrollo autónomo de la clase dominante local.

⁸⁰ Carta de Mitre citada por Espil, Doc. Cit., pp. 79-80. [El subrayado es nuestro]

5. Conclusiones

El largo y complejo proceso de independencia de las naciones latinoamericanas, entre 1808 y 1826, planteó una etapa inicial de las relaciones con Estados Unidos, signada por la búsqueda de las primeras del reconocimiento diplomático y la ayuda material, en el contexto de las dificultades en la lucha contra España y sus aliados europeos, y por la reticencia del país del norte a involucrarse activamente en el apoyo a las independencias de sus vecinos del sur. En Estados Unidos se iba imponiendo una visión expansionista, que potenciaría el llamado “destino manifiesto” y las adquisiciones territoriales, a través de anexiones diversas. Y también una creciente autonomización respecto a Europa, que derivó en la llamada “doctrina Monroe”, que planteaba que América debía ser para los (norte)americanos.

Tanto el congreso propuesto por Bolívar en 1824 como los otros tres que se hicieron unas décadas más tarde tenían por objetivo avanzar en el entendimiento de las naciones americanas para repeler posibles amenazas y ataques exteriores, coyunturas que fueron variando a medida que avanzó el siglo XIX. En algunos casos, la amenaza provenía de España (1826, 1847 y 1864), mientras que en otros de la política expansionista estadounidense (1856, tras su guerra con México). La postura de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos oscilaba entre la potencial necesidad de aliarse para repeler la amenaza europea (y las esperanzas de algunos de que la “doctrina Monroe”, bien aplicada, pudiera ser un reaseguro de las naciones americanas independientes) y el temor a que ese creciente poderío estadounidense amenazara finalmente esa independencia, como se había visto, en parte, en la guerra de Estados Unidos contra México. En todos estos congresos, durante la etapa del llamado “viejo panamericanismo”, participaron sólo algunas de las naciones latinoamericanas. De los países no hispanos, tampoco participó Estados Unidos –sólo invitado a Panamá, pero no por Bolívar-, ni Brasil, ni Haití. Argentina, como ya fue señalado, no concurrió a estos fallidos cónclaves, salvo al de 1864, pero sólo en carácter de observador.

Otra característica de estos congresos fue que mostraron qué difícil era llevar a la práctica los principios que habían inspirado a Bolívar, en particular el ideal de la unión latinoamericana y la defensa multilateral frente a cualquier intento de reconquista. Ni se logró consolidar una unión para repeler las agresiones externas, ni tampoco se avanzó en establecer un mecanismo para solucionar las controversias entre los propios países participantes. Y los pocos tratados que se acordaron no fueron ratificados. Sólo se establecieron algunos antecedentes para el desarrollo futuro del derecho público internacional americano.

Es importante distinguir este proceso del que se iba a iniciar en la década de 1880, impulsado por Estados Unidos, que tenía objetivos claramente distintos, más allá de la operación de los apologistas del panamericanismo, que intentaron ligar la figura de Bolívar al proceso posterior, que en el siglo XX llevó a constituir la Unión Panamericana y luego la Organización de los Estados Americanos, bajo la dirección de la Casa Blanca. Este proceso del “nuevo panamericanismo” que se iniciaría en 1889, exitoso a diferencia del anterior, tendría un sentido totalmente distinto al que impulsó Bolívar y que intentó plasmarse en los sucesivos congresos latinoamericanos.

¿Cómo pueden explicarse los magros resultados alcanzados en las reuniones continentales de las primeras décadas del siglo XIX? En parte, por el carácter de los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos, hegemonizados por los grandes propietarios de la tierra —que, basando su poder en la renta terrateniente, alentaban las producciones primarias de exportación— y los grandes comerciantes, vinculados a sus pares de distintas potencias europeas. La constitución de oligarquías nacionales o regionales, con intereses estrechamente ligados a las potencias europeas en expansión, dificultó cualquier avance de proyectos inspirados en las ideas de Bolívar. Y también fracasaron porque, desde 1826, el peligro de perder la independencia a manos de potencias europeas parecía alejarse cada vez más. Por otra parte, no había un líder impulsor del proceso como lo había sido Bolívar.

En el caso de las Provincias Unidas, ya en 1826, pero también cuatro décadas después, durante la presidencia de Mitre, los gobiernos le dieron la espalda a América Latina, temerosos de generar “antipatías” en sus poderosos aliados europeos: “... *la actitud argentina en presencia de los Congresos Generales Americanos fue invariablemente de reserva y de resistencia hasta la invitación del Gobierno de los Estados Unidos para concurrir a la Conferencia de Washington de 1889, convocada de acuerdo a una ley del Congreso*”⁸¹. Cualquier avance de un proyecto latinoamericano defensivo, bajo la inspiración del ideario bolivariano, era rápidamente descartado por los gobiernos argentinos. Esto ocurrió también en 1880, cuando a raíz de una invitación colombiana recibida el 11 de octubre, que tomaba como base para un nuevo congreso en Panamá el tratado chileno-colombiano acordado ese mismo año, el Ministro de Relaciones Exteriores, Bernardo de Irigoyen, señaló: “*Las estipulaciones que tienden a preservar y estrechar los vinculos de los Estados de este Continente encontrarán siempre la sincera simpatía de esta República, que consagró desde los albores de su independencia la fraternidad americana entre las reglas de su politica internacional.... Si el Congreso Continental llega a instalarse no será probablemente para sancionar el programa esencialmente defensivo que le diera Bolivar; las exigencias de comunicación y de transporte que resaltan entre los adelantos*

⁸¹ Espil, Doc. Cit., p. 81.

del siglo y las liberalidades con que América entrega sus riquezas a los hombres nacidos en todas las latitudes del globo, son las benéficas influencias que suprimen los antagonismos de ambos mundos⁸². Lejos de cualquier integración latinoamericana de matriz bolivariana, entendida como autónoma, se planteaba la necesidad de abrirse a Europa y profundizar los vínculos comerciales y financieros con el Viejo Continente.

Durante el último cuarto del siglo XIX, con la nueva política exterior de Washington hacia América Latina, cambiaría el sentido y los promotores de los encuentros continentales, poniendo a Estados Unidos a la cabeza del (nuevo) panamericanismo. Argentina también pasaría a tener un rol relevante, pero en su estrategia de dificultar las iniciativas estadounidenses, con el fin de evitar cualquier alianza continental hegemonizada por el país del norte. Se potenciaría la “gran” Argentina agroexportadora, cuya clase dominante plantearía una asociación –subordinada- con Gran Bretaña y otras potencias europeas, que harían que muchos de sus representantes concibieran y desplegaran políticas anti-estadounidenses. De ese proceso que se inicia en 1880 tratan los siguientes capítulos de esta Tesis.

⁸² Citado por Espil, Doc. Cit., p. 80. [El subrayado es nuestro]

Parte A

Del imperialismo a la guerra

(1880-1914)

i. Contexto mundial

Las primeras cuatro conferencias panamericanas se enmarcan en un período de importantes transformaciones del capitalismo a escala internacional. El último cuarto del siglo XIX estuvo signado por una profunda crisis económica que frenó el crecimiento que se había iniciado a mediados de ese siglo. Sin embargo, desde mitad de la década de 1890 se suscitó una recuperación que dio inicio al período de expansión capitalista que se prolongó hasta la Gran Guerra (1914-1918). Algunos rasgos relevantes de la economía mundial capitalista durante esta etapa fueron: una base geográfica más extendida (caracterizada por una ampliación del sector industrial y en proceso de industrialización y del mercado internacional de materias primas – Canadá y Argentina, por ejemplo, emergieron como grandes exportadoras de trigo–); un desplazamiento del núcleo de la economía mundial (en el sentido de que Gran Bretaña ya no era el único centro industrial: el imperialismo dejaba de ser monocéntrico –aunque este relativo declive industrial británico, en un primer momento, se vio matizado por un refuerzo de su posición financiera y su riqueza–); una nueva “revolución tecnológica” (usualmente denominada “segunda revolución industrial”, fundamentalmente de los transportes y las comunicaciones); la *concentración y centralización* del capital a una escala internacional y la “racionalización” de la producción industrial; un importante crecimiento del sector terciario; la consolidación de nuevas naciones, con la consecuente ampliación de las políticas proteccionistas en algunas potencias; y el auge de las rivalidades políticas entre los estados de los países centrales –luchas inter-imperialistas que se manifestaron en disputas por las colonias y “áreas de influencia”-, que ahora exportaban capitales hacia nuevas regiones. Esta última característica es clave ya que el aumento en la tensión entre estos estados y sus clases dominantes burguesas –como expresión más *centralizada* de los capitales–, fenómeno propio del *imperialismo*, mostró la agudización de las contradicciones que llevaron, luego, al inicio de la primera guerra mundial¹.

A finales del siglo XIX se concretó, entonces, una nueva división internacional del trabajo que afectaba una superficie nunca antes abarcada por la producción capitalista y que implicaba

¹ Cfr. Hobson (1902); Hilferding (1981); Lenin (1946); Luxemburgo (1979); Bukharin (1929); Magdoff (1969 y 1978); Hobsbawm (1998b); Beaud (1984).

un salto en la tendencia del proceso de producción a internacionalizarse. Dentro de este marco de expansión, una serie de países, entre los que se hallaba la Argentina, comenzaron su incorporación definitiva al sistema mundial, sobre todo a partir de los capitales externos que fueron incorporados en sus economías. En esta etapa, los diferentes gobiernos de países centrales establecieron medidas proteccionistas: Alemania, Francia, Italia y Estados Unidos aplicaron o incrementaron tarifas aduaneras en múltiples bienes de consumo². Sin embargo, la principal potencia mundial, Gran Bretaña –con quien Argentina mantenía una amplia relación comercial y financiera-, defendió la libertad de comercio sin restricciones debido a que era el principal exportador de productos industriales, el mayor exportador de capital, servicios financieros, comerciales y de transporte y, a su vez, el mayor importador de bienes primarios. El imperio británico estableció, con varios países que se incorporaron en este período al mercado mundial, una relación que se basaba en comprarles sus materias primas y alimentos (fundamentalmente carne, en el caso de Argentina), colocar capitales en sus territorios y venderles bienes manufacturados³. Este tipo de relación no era otra cosa que la forma en que se manifestaba la extensión de las relaciones sociales de producción capitalistas al resto del mundo. En síntesis, en el período *imperialista*, la *concentración y centralización* de capitales se había desarrollado enormemente, a escala mundial, expandiendo las relaciones sociales de producción capitalistas a amplias regiones del planeta, lo que implicó que los países que se incorporaron en ese momento a la economía capitalista sufrieron transformaciones distintas a las ocurridas en su momento en los países primeramente industrializados: su desarrollo no sería igual, pero sí subordinado y contradictorio con el de los países centrales. En muchos de estos países *dependientes* se produjeron, aún con contradicciones, alianzas entre las clases dominantes locales y los representantes de los capitales de los países centrales, situación que condicionó el desarrollo capitalista en los primeros y los segundos.

En las primeras décadas del siglo XX, iba a producirse un cambio significativo en los centros del capitalismo mundial. Estados Unidos iría construyendo una hegemonía continental y profundizando sus inversiones e intereses en lo que consideraba su extenso “patrio trasero”: América Central y el Caribe, más inmediatamente, y América Latina toda más en general. Para esa época, nuevas potencias habían transformado el mapa de poder mundial del siglo XIX y la hegemonía inglesa empezaba a ser desafiada, incluso en el plano naval –en el que el podería inglés parecía incontestable-, por Estados Unidos, Alemania y Japón. También Washington, especialmente en América Latina, pretendía comenzar a horadar el poder que Londres, desde

² Para un estudio completo sobre el proteccionismo estadounidense puede véase Eckles (1995).

³ Cfr. Cuevas (1990).

hacía un siglo, había ido construyendo, fundamentalmente a partir de hegemonizar las relaciones económicas con la región, desplazando a las viejas potencias coloniales.

Sin embargo, hasta algún tiempo después, el capital estadounidense no lograría reemplazar a su ex metrópoli en la esfera financiera, que era ahora la base de sustento de la hegemonía inglesa, ni tampoco en el terreno comercial, entre otras razones porque la marina mercante norteamericana aún no podía competir de igual a igual con el transporte marítimo europeo. La paulatina declinación inglesa –que se tradujo en un crecimiento de la productividad y del producto bruto industrial a ritmo y tasas menores que en Estados Unidos y Alemania⁴-, se fue traduciendo en un cambio en la correlación de fuerzas a nivel continental. Para apuntalar ese proceso económico, Estados Unidos incrementó su accionar militar en la región en la primera década del siglo XX: avanzaría en el control del Canal de Panamá, lograría imponer la Enmienda Platt en Cuba, se asentaría en Puerto Rico e intervendría militarmente en otros países de América Central y el Caribe. Europa también buscaba mantener y consolidar su poderío en América, lo cual se manifestó, por ejemplo, en la intervención en Venezuela (1902-1903) por parte de Gran Bretaña y Alemania. En plena era de “reparto del mundo”, América Latina, al igual que otras áreas no centrales, fue objeto de disputa por parte de las principales potencias. Con el transcurso de los años, y a la par que se profundizaban las tensiones internacionales que derivarían, en 1914, en el inicio de la guerra, Estados Unidos fue reposicionándose en el hemisferio occidental y, de a poco, desplazando a Gran Bretaña como potencia hegemónica en el terreno económico, político y estratégico.

ii. Estados Unidos

Desde el final de la Guerra de Secesión (1861-1865), el país del norte fue consolidándose como uno de los centros de expansión del capitalismo a nivel mundial. Fuertemente endeudado hacia mediados del siglo XIX, fundamentalmente por la expansión hacia el oeste, por esa época pudo construir su primer ferrocarril, gracias a la ayuda de la casa inglesa *Baring Brothers*. Extendió su red ferroviaria de 14.151 km, en 1850, a 85.000 km en 1880, y a 278.409 km en 1890⁵. El avance sobre las zonas aún no capitalistas del oeste, la construcción de ferrocarriles y la especulación con la incorporación de nuevas tierras potenciaron la reproducción y acumulación del capital, impulsando aún más la atracción de amplios contingentes de inmigrantes europeos,

⁴ Cfr. Aldcroft, Derek H. (comp.) 1968 *The Development of British Industry and Foreign Competition 1875-1914* (Londres). Citado por Rapoport (2006: 27).

⁵ Cfr. Moniz Bandeira (2007: 41).

que superaron los 4 millones, en el cuarto de siglo que siguió al final de la contienda entre el Norte y el Sur.

La industrialización fue la prueba más clara del impulso que cobró la expansión capitalista. Estados Unidos pasó del quinto lugar en 1840, entre las potencias industriales, al cuarto en 1860, al segundo en 1870 y al primero en 1895⁶. En estos años, aumentó fuertemente la producción de acero, carbón, petróleo, maquinaria y manufacturas, madera y oro. Entre la guerra civil y la primera guerra mundial la población estadounidense creció incesantemente; el valor de la producción agrícola se duplicó de 1870 a 1900 y se cuadruplicó entre ese año y 1910, transformando a ese país en un importantísimo exportador de bienes primarios, siendo el principal exportador de cereales y carnes. Este desarrollo capitalista fue de la mano de un proceso de *concentración y centralización* del capital, industrial primero y financiero después. Fue la época de la conformación de grandes *trusts*, como la *Standard Oil Company* en el petróleo, la *Carnegie Steel* en el acero y la *Armour and Company* en la industria empacadora de carne. El grupo *Morgan*, expresión cabal del nuevo capital financiero, controlaba, hacia 1912, 341 puestos en los consejos de administración de 112 grandes empresas cuyos recursos llegaban a 22.245 millones de dólares e incluían 34 bancos y compañías fiduciarias, 10 compañías de seguros, 32 ferrocarriles, 24 empresas comerciales e industriales y 12 empresas de servicios públicos⁷. En 1914, Estados Unidos era el primer productor mundial de petróleo; sus minas generaban 455 millones de toneladas de carbón (contra 292 de Inglaterra y 277 de Alemania); producía más hierro colado y acero que Alemania, Gran Bretaña y Francia sumadas; y era responsable del 38% de toda la producción industrial mundial. Su renta per cápita, de 377 dólares, superaba ampliamente a la de Gran Bretaña (244), Alemania (284) y Francia (153). Como exportador de capitales, con sus 3.500 millones de dólares, se encontraba en el cuarto lugar, luego de Gran Bretaña, Francia y Alemania⁸.

Más temprano que tarde se fue cerrando la frontera del oeste y se requirió una mayor ampliación geográfica de las zonas de influencia. Para el último cuarto del siglo XIX, y en parte para contrarrestar los efectos de la Depresión (1873-1896), Estados Unidos intentó salir a absorber los mercados americanos, y los sectores partidarios del aislacionismo debieron ceder, en parte, frente a los que impulsaban una política más activa para ampliar la esfera de acumulación de los capitales estadounidenses: “*La exportación de sus manufacturas aumentaba constantemente y proporcionaba una consistente justificación para la apertura de nuevos mercados y la poderosa demanda de más y más trabajo. (...) Sólo después de muchos años se*

⁶ Cfr. Ribeiro, Darcy 1970 *As Américas e a civilização* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira), p. 487. Citado por Moniz Bandeira (2007: 41).

⁷ Cfr. Aguilar Monteverde (1965: 37-41).

⁸ Cfr. “La rivalidad de los imperialismos europeos. La emergencia de las nuevas potencias coloniales: Estados Unidos y Japón, 1895-1914”, de Hipólito de la Torre Gómez, en Pereira (2003: 214-215).

logró gradualmente el consenso en la consideración de que el comercio internacional era fundamental para el bienestar de la nación. La idea había sido un punto central en el gran proyecto de [el Secretario de Estado de Lincoln, William H.] Seward, pero pocos habían compartido su criterio en la década de 1870. Pero el tiempo le dio la razón. Las exportaciones norteamericanas aumentaron desde u\$s 316 millones en 1860 hasta alcanzar u\$s 1.370 millones en 1900. El total del comercio extranjero permaneció en 6,7 por ciento del producto nacional bruto, una cifra relativamente baja. Pero alrededor de 1890 había alcanzado tal significación – los ingresos per cápita por concepto de exportaciones se triplicaron desde 1860 hasta 1900- que resultaba imposible ignorar su sentido político, y se habían creado organizaciones nacionales, como la Asociación Nacional de Fabricantes (1895), para actuar en su nombre, apoyarlo y legitimarlo a ojos de la población” (Tulchin, 1990: 74). Imponiéndose, entonces, a quienes preferían que Estados Unidos se “aislara” de los problemas del resto del mundo, pasaron a determinar la política exterior estadounidense aquellos que entendían que la acumulación del capital requería avanzar más allá de las fronteras nacionales, que ya no podían seguir expandiéndose, como se había hecho a través de las anexiones que se consiguieron luego de la guerra contra México⁹. El impulso económico de finales de siglo había renovado la necesidad de expansión, que fue alimentada desde los años ochenta por una gran campaña publicitaria que exaltaba la “mística imperial”, y se manifestó en escritos como el *Manifest Destiny* de John Fiske (1885) o *The Influence of Sea Power Upon History*, de Alfred Mahan (1890).

Una de las estrategias para acceder a nuevos mercados iba a ser el “panamericanismo”, mecanismo para consolidar la presencia estadounidense en todo el continente, y a la vez horadar la hegemonía inglesa y la influencia de otros países europeos en América del Sur¹⁰. La convocatoria por parte de Estados Unidos a la Primera Conferencia –y el proyecto de la unión aduanera allí presentado- respondía a la necesidad de dicho país de enfrentar la supremacía comercial y financiera inglesa en el subcontinente. Como se verá en el **Capítulo III**, esta estrategia fue primeramente propuesta por James Blaine, siendo secretario de Estado del republicano James Abram Garfield, en 1881, pero quedó en suspenso luego de la muerte del presidente y el reemplazo por su vice, Chester Alan Arthur (1881-1885)¹¹. La iniciativa recién sería formalmente presentada a fines de esa década, por el presidente demócrata Grover

⁹ Cfr. Magdoff (1969).

¹⁰ Cfr. Green (1942: 36-37); Smith (2005: 42-66); Aguilar Monteverde (1965); Atkins (1997); Bacevich (2002); Caicedo Castilla (1961); Combs (1986); Cottam (1994); Dent (1999); Dulles (1965); Flagg Bemis (1971); Mecham (1961); Merino Brito (1967); Moreno Pino (1977); Rodríguez Patiño (1982). Según Lockey (1939), el término “panamericanismo” fue utilizado por primera vez por el periódico *Evening Post* de New York, el 27 de junio de 1882. Las conferencias, formalmente denominadas “interamericanas”, se popularizaron a través de la prensa con el nombre de “panamericanas”, que utilizamos en la presente Tesis.

¹¹ El estallido de la crisis de 1873 terminó de convencer a James Blaine de la necesidad de ampliar los mercados de exportación, en particular los de América Latina. Cfr. Healy (2002: 16).

Cleveland (1885-1889), y materializada durante la presidencia republicana de Benjamin Harrison (1889-1893), justamente cuando James Blaine volvía a estar a cargo de la cancillería.

Sin embargo, la estrategia de consolidación del amplio “patio trasero” americano a través del panamericanismo mostraría sus propios límites en la Conferencia de Washington. En los años siguientes, entonces, se desplegó, paralelamente, una expansión imperial de corte militar, cuyo punto más alto fue la intervención en Cuba, durante su guerra de independencia de España¹². Uno de los exponentes más claros del imperialismo estadounidense sin demasiados “velos” fue Theodore Roosevelt, el presidente republicano que gobernó Estados Unidos entre 1901 y 1909, justamente al momento de realizarse la Segunda y Tercera Conferencias Panamericanas, que serán abordadas en los **Capítulos IV y V**. Con su política del “gran garrote”, aumentaría el grado de intervención estadounidense en América Latina, para disputarle a Europa una región en la que seguía teniendo un peso muy significativo, y en el contexto de una expansión que abarcaba también a otras regiones del planeta. En 1895, la Casa Blanca sostuvo un conflicto con Gran Bretaña por Venezuela; en 1899 planteó el principio de la “puerta abierta” para el comercio con China; en 1905, participó en la mediación de Portsmouth para el conflicto ruso-japonés, y, al año siguiente, en la Conferencia de Algeciras, para solucionar el problema de Marruecos. Estados Unidos empezaba a intervenir como potencia “global”, aunque el foco de expansión de Washington estuvo centrado en su “patio trasero”: entre 1898 y 1903 controló Cuba y se apoderó de Puerto Rico, Filipinas y la isla de Guam, además de adherirse a Hawai. También forzó la renuncia inglesa a sus pretensiones sobre el futuro canal interoceánico, tras lo cual fomentó la secesión panameña de Colombia. América Central y el Caribe se constituían, entonces, como áreas vitales para la estrategia imperial (global) estadounidense.

El proceso de industrialización estadounidense, potenciado luego de la Guerra de Secesión y descrito más arriba, se había consolidado hacia 1900, momento en el que sus industrias comenzaron a necesitar ciertas materias primas que exportaban los países latinoamericanos, y también Argentina, como la lana, los cueros, el lino y el quebracho, además de parte de los alimentos producidos en la región pampeana, que servirían para alimentar a la creciente población estadounidense. Era la hora de ocupar el lugar que hasta ese momento había hegemonizado Gran Bretaña en el subcontinente sudamericano. Esto explica, en parte, el incremento constante del intercambio entre Estados Unidos y América Latina, incluyendo a Argentina. Para Theodore Roosevelt, justamente, era importante insistir en la mayor reciprocidad en el intercambio comercial entre Estados Unidos y América Latina, al mismo tiempo que evitar que esto pudiera ser visto como un intento de obtener ventajas desproporcionadas. Esa es la línea de acción que trazó el Departamento de Estado en la Segunda Conferencia Panamericana

¹² Cfr. Gilderhus (2000: 1-36); Smith (2005: 42-74).

(México, 1901-1902). Así lo expresaba Roosevelt en las instrucciones a su delegación: “*Con respecto á las cuestiones de carácter comercial, es importante poner especial empeño en demostrar el creciente deseo de los Estados Unidos de asegurar la más amplia mutualidad de intereses y de evitar hasta la apariencia del intento de obtener indebidas ventajas para nosotros*”¹³. Había que cuidar las formas, frente a la oposición que generaba la política del “gran garrote”, luego traducido en el “Corolario Roosevelt a la doctrina Monroe”¹⁴. Al menos en su discurso, el presidente se mostraba a favor de una mayor reciprocidad. Luego se verá, en el **Capítulo IV**, que esto no se traduciría, en la postura de la delegación estadounidense en la Segunda Conferencia, en avances concretos en tratados comerciales, ni en una disminución del proteccionismo que tanto afectaba a los exportadores argentinos. En esos años, la expansión del capital estadounidense iba de la mano de un creciente intervencionismo político y militar, debido a la necesidad de desplazar a las otras potencias que hasta entonces habían sido hegemónicas en América. Estados Unidos desplegaba en el continente lo que sus competidores europeos hacían fundamentalmente en África y Asia¹⁵.

Estados Unidos, entre la Segunda y la Tercera Conferencia (1906), incrementó el intercambio comercial con América Latina. De todas formas, el comercio con hemisférico, si bien crecía, seguía siendo limitado si lo comparamos con el comercio que los países sudamericanos tenían con Europa. El propio *Times* de New York se ocupaba del tema en una editorial de enero de 1906, referida a la conferencia que se desarrollaba en Río de Janeiro. Planteaba, a modo de ejemplo, que las exportaciones de Estados Unidos a la Argentina, en 1904, habían sido de 16.902.027 dólares, contra 43.015.000 de Gran Bretaña y 25.675.000 de Alemania. Las exportaciones argentinas habían alcanzado, ese mismo año, el valor de 9.765.164 dólares a Estados Unidos, mientras que las destinadas a Gran Bretaña llegaban a 95.720.000, diez veces superiores, y a Alemania 84.125.000. El mismo artículo presenta cifras del comercio estadounidense con otros países latinoamericanos (**Cuadro 2**)¹⁶ y concluye: “*Las cifras que preceden, -dice el ‘Times’- sugieren reflexiones muy interesantes. El total de nuestro comercio con los países Sur-Americanos fué inferior en 100 millones al de la Gran Bretaña y en 65 millones al de Alemania en 1904. El contraste más notable, sin embargo, es el que ofrece el aumento en nuestro comercio de 1902 á 1904. En este periodo nuestro comercio aumentó en 13 millones; el de la Gran Bretaña en 61 millones y el de Alemania en 70 millones. Los Estados Unidos dominan únicamente el comercio de tres países Sur-Americanos cuyo intercambio valga*

¹³ Las instrucciones dadas por Roosevelt a la delegación de su país fueron publicadas por el Departamento de Estado y remitidas al Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina por el Martín García Merou el 15 de agosto de 1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, folios 225-236).

¹⁴ Cfr. Perkins (1964); Smith (1969: 78-81).

¹⁵ Un análisis detallado del expansionismo imperialista de Estados Unidos en el continente americano en la década de 1890 puede hallarse en Moniz Bandeira (2007: 43-51).

¹⁶ Los cuadros se encuentran en el Anexo IV de la presente Tesis.

la pena. Estos son: Colombia, de cuyo país puede decirse que está arrojando carbones encendidos sobre nuestra cabeza, por el trato que de nosotros ha recibido, Venezuela y Brasil. Con respecto á este último sólo dominamos el mercado de exportación, pues las importaciones de Inglaterra son más del doble de las de Estados Unidos. En el comercio con Méjico los Estados Unidos prevalecen sobre los países europeos. Pero si se tiene en cuenta que en la tabla, en la cual únicamente para hacer la comparación aparece el comercio de Méjico, figura una buena parte del que Méjico hace con la Gran Bretaña, y con Alemania, por vía de los Estados Unidos, la cifra del comercio de estos países puede aparecer más pequeña de lo que es en realidad”¹⁷.

A principios del siglo XX, la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina fue cambiando, como se señaló, hacia el “gran garrote”, sumándose nuevas intervenciones, como la de República Dominicana, a las ya descritas. Esta mayor intervención en Centroamérica generó una reacción de distintos países latinoamericanos¹⁸, y de la diplomacia argentina en particular, y, en cierto sentido, condicionó todas las discusiones de la Tercera Conferencia Panamericana, tal como será analizado en el **Capítulo V**. Se iniciaba el debate en el continente de la doctrina Drago y también se actualizaba la doctrina Calvo. Ambas serán debatidas tanto en la Conferencia de Río como en la Conferencia de La Haya que se realizaría al año siguiente, en 1907.

Estados Unidos, en los años que trascurren entre la Tercera y la Cuarta Conferencia Panamericana (1910), continuó con su política de expansión económica y política en el hemisferio occidental y aumentó también sus intervenciones militares, siguiendo con la política del “gran garrote” Así, entre 1906 y 1909, realizaron una segunda intervención armada en Cuba, en 1907 impulsaron una intervención fiscal en República Dominicana y en 1909 protagonizaron la primera intervención armada en Nicaragua. Al momento de realizarse la Conferencia de Buenos Aires, el presidente norteamericano era William H. Taft (1909-1913), republicano, al igual que su antecesor. Éste siguió con la política intervencionista en América Latina y hubo un nuevo “agregado” a la doctrina Monroe, conocido como el “Corolario Lodge” (1912), que planteaba que ninguna potencia extracontinental podía instalar bases navales de guerra o de pesca en ninguna región de América, sin ser esto considerado un acto de hostilidad para con Estados Unidos. Al mismo tiempo, se desplegó una “diplomacia del dólar”, complementaria a las intervenciones más directas, a través de la cual se ejercían presiones políticas y económicas en defensa de los intereses de los capitalistas estadounidenses en el continente americano. El país

¹⁷ Artículo del *Times* citado y traducido por la Legación Argentina en Washington y enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores el 6 de enero de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, Legajo I, Folios 3 a 5).

¹⁸ La oposición al intervencionismo estadounidense en América se expresó ampliamente en la prensa latinoamericana. Johnson (1980) compila múltiples caricaturas aparecidas en publicaciones americanas en la que se ejemplifican distintas manifestación de ese rechazo.

del norte reafirmaba, así, el control cada vez mayor que ejercía sobre los demás países americanos.

En esta primera década del siglo XX, entonces, puede observarse que Estados Unidos, desplegó una expansión militar y geopolítica en América, que acompañó la necesidad de sus capitalistas de ampliar los mercados para colocar sus mercancías en mejores condiciones y a la vez abastecerse de alimentos y materias primas baratas, que exportaban los otros países del continente. Este avance no podía darse sin una competencia con las potencias europeas que tenían históricas relaciones económicas, diplomáticas, políticas y culturales con esta subregión que ahora Estados Unidos quería consolidar como su propia esfera de influencia¹⁹. Fue la forma en la que se manifestaron las pugnas inter-imperialistas, que sacudían a todo el planeta, en el continente americano. Se cerraban, así, las primeras dos décadas de panamericanismo que, según el juicio de Ricardo A. Martínez, poco sirvió para limitar o controlar la política expansionista estadounidense: *“El papeleo gigantesco de esos primeros 21 años de gestiones panamericanistas se circunscribió a aprobar convenciones y tratados de comercio, financieros, de navegación, sobre procedimientos judiciales y aduaneros, etc., pero no se plantearon los dos grandes acontecimientos surgidos en ese período, y que modificaban las propias condiciones territoriales latinoamericanas: la última derrota de España en tierras americanas, que los Estados Unidos no permitieron realizaran los Estados que concurrieron al Congreso de Panamá; y el despojo de Colombia de Panamá para adueñarse de la zona donde habría de construirse el Canal”* (Martínez, 1959: 114). El panamericanismo nació y se desarrolló, no sin obstáculos, para garantizar a Estados Unidos el dominio diplomático del continente y consolidar su avance militar y político en la región²⁰. Más allá de se sustentaba, supuestamente, en el reconocimiento y defensa de las soberanías nacionales, no sirvió como instrumento, al menos en esta etapa, para poner freno al avance imperialista estadounidense, como se demuestra en los casos de Cuba, Puerto Rico, Colombia, República Dominicana y Nicaragua, entre otros²¹.

iii. Argentina

En el caso de la Argentina, es importante destacar la forma en que se incorporó y fue incorporada a la economía mundial a partir de los capitales extranjeros exportados por Europa. El concepto de “exportación” de capitales remite a dos fenómenos distintos: al capital como “cosa” y al capital como “relación”. Mientras que en su uso habitual el flujo de capitales remite

¹⁹ Cfr. Moniz Bandeira (2007).

²⁰ Para una visión alternativa, que distingue el panamericanismo del imperialismo, véase Lockey (1939: 143-159).

²¹ Cfr. Gilderhus (2000: 32-33).

exclusivamente a la transacción de cosas (fondos, medios de producción, moneda extranjera, etc.), lo fundamental, sin embargo, es la implantación de nuevas *relaciones sociales de producción*. En el período analizado, los países del Viejo Continente, exportando capitales, en realidad estaban proyectando a escala internacional la relación social del capital. El desarrollo particular de las *relaciones sociales de producción capitalistas* en Argentina no puede ser otra cosa que la manifestación de la expansión capitalista mundial en el período *imperialista*. Y esos movimientos internacionales de capital se han transformado en un comportamiento inevitable debido al enfrentamiento entre las distintas burguesías rivales, que disputaban áreas de influencia, fuentes de materias primas y mercados de venta para sus productos, en pos de aprovechar en la escala internacional los beneficios de su posición predominante.

Argentina, entonces, estaba en realidad en su “etapa importadora”, incorporando *relaciones sociales de producción* a medida que se insertaba en un sistema económico que tendía a estar cada vez más internacionalizado. Ejemplo claro de país *dependiente*, recibió capital—cosa (fondos financieros, instrumentos de trabajo, maquinaria), pero que portaba —como no podía ser de otra manera— la relación social salarial, que se expandía por todo el mundo. A cambio, había un flujo inverso, constituido por las ganancias obtenidas por el capital extranjero y los bienes que se exportaban. Las exportaciones argentinas eran pagadas desde el exterior (fundamentalmente por Gran Bretaña) con los mismos fondos que iban siendo sacados de Argentina, bajo la forma de giros bancarios al exterior, de pago de remesas, fletes, seguros, etc. El país del sur, debido al sobreendeudamiento producido por los múltiples empréstitos, destinaba gran parte de los ingresos provenientes del comercio exterior y de los capitales que recibía como nuevos créditos para hacer frente al pago de deudas anteriores: “*Mantener la corriente de inversiones se transformaba en un requisito para no caer en la insolvencia, pero entonces esos capitales no significaban el aporte de nuevos fondos sino la transferencia de recursos de los nuevos inversores a los antiguos acreedores*” (Regalsky, 1986: 19). Sin embargo, cualquiera sea la forma que adopte el flujo de bienes y capitales, no debe olvidarse lo que hay detrás de estas aparentes transferencias: en los países *dependientes*, parte de las importaciones de bienes eran el correlato material del ingreso de capitales extranjeros y, parte de las exportaciones de bienes, el correlato material, la forma comercial en la que se producía la salida de esos capitales²². Los cambios en el comercio, así como en el flujo de inversiones, no hacían sino mostrar cómo se establecían en Argentina las *relaciones sociales de producción capitalistas*, o sea la manera en que se manifestaba la incorporación del país a la *formación económico—social capitalista*²³.

²² Cfr. Ciafardini (1990: 24).

²³ Para un análisis más detallado de la forma en que Argentina se incorporó y fue incorporada a la economía mundial a fines del siglo XIX, véanse los capítulos I y II de la Tesis de Licenciatura en Historia del autor (Morgenfeld: 2004a).

En Argentina pueden registrarse tres grandes ciclos de inversiones hasta el inicio de la primera guerra mundial: entre 1862 y 1873-75, entre 1881 y 1890 y entre 1903 y 1913²⁴. El comienzo del primer ciclo de inversiones estuvo precedido por el auge de las exportaciones de lana y los inicios de la colonización agrícola. Además, en 1862 se renegoció el empréstito de *Baring* a la provincia de Buenos Aires de 1824 y se reunificó políticamente el país bajo la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868), que dio muestras de “confiabilidad” a los inversores extranjeros a través de las garantías de rentabilidad que el estado otorgó a las inversiones extranjeras en ferrocarriles y de su compromiso a pagar periódicamente los intereses de los empréstitos públicos en el exterior. Durante esa presidencia, la primera de las tres del período de la “organización nacional”²⁵ -en el cual se estableció la “seguridad jurídica” a las inversiones extranjeras, se derrotó a los caudillos del interior, se produjo la “conquista del desierto”, se participó de la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay²⁶ y se concretó la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, con su puerto y su aduana-, se empezaron a sentar las bases de la inserción dependiente de la Argentina en la economía mundial capitalista.

La corriente de inversiones se interrumpió por la crisis mundial de 1873, que provocó perturbaciones en los mercados financieros europeos y una depresión en el comercio mundial²⁷. Entre 1880 y 1890, la balanza comercial fue negativa. Sin embargo, se produjo el retorno a las paridades cambiarias previas a la crisis, el comienzo de un ciclo de prosperidad agrícola en la provincia de Santa Fe, la incorporación de enormes superficies de tierra en la Pampa húmeda, la consumación de la expropiación de los pueblos originarios y la consolidación de la estructura latifundista -tras la “Conquista del Desierto”-, la transformación de la ciudad de Buenos Aires en capital federal -que ponía fin a un viejo conflicto con el interior- y la asunción de Roca como presidente -que permitió un período de relativa estabilidad política-. Esto facilitó y fue a la vez impulsado por la necesidad del capital europeo de expandir sus inversiones en la Argentina. Hacia 1891, éstas representaban nueve veces más que las de 1875. Argentina se transformó, entonces, en una de las regiones receptoras de inversiones más importantes del mundo (Gran Bretaña seguía teniendo la primacía entre los inversores en el país, pero ahora se sumaban Francia, Alemania y Bélgica, entre otros).

Este segundo ciclo de inversiones mostró dos fases: hasta 1884-5 (momento en que se produjo una crisis), continuaron siendo predominantes las inversiones en empréstitos (generalmente del gobierno nacional), mientras que, en la segunda mitad de la década de 1880, pasaron a ser más importantes las inversiones en sociedades anónimas, principalmente en

²⁴ Cfr. Regalsky (1986: 13-19).

²⁵ Cfr. Gorostegui de Torres (1998); Oszlack (1997).

²⁶ Cfr. Pomer (2008).

²⁷ Cfr. Chiaramonte (1971); Panettieri (1984).

ferrocarriles (**Cuadro 3**). El ciclo se vio interrumpido por la crisis de 1890, cuando la Argentina entró en cesación de pagos, se depreció el papel moneda y se paralizaron las inversiones extranjeras hasta la década siguiente²⁸. En el tercer ciclo, entre 1903 y 1913, la llegada de inversiones volvió a ser muy importante –en ferrocarriles, actividades agropecuarias, electricidad y frigoríficos– y, si bien el principal país inversor continuó siendo Gran Bretaña, aparecieron los primeros capitales estadounidenses, fundamentalmente en frigoríficos, como se verá más detalladamente en el apartado siguiente. Al mismo tiempo, siguieron extendiéndose las facilidades para alentar la llegada de capitales externos. El caso de las compañías ferroviarias es uno de los más emblemáticos. A las ya existentes garantías que les aseguraban beneficios por el 7% del capital invertido, que les concedían tierras adyacentes al tendido férreo y que les permitían importar materiales sin pagar los impuestos correspondientes, en 1907 se sumaba la “Ley Mitre”, que eximió a las empresas del pago de impuestos nacionales, provinciales y municipales, sólo debiendo éstas realizar un pago único del 3% de las utilidades netas, beneficio otorgado por 40 años.

Desde el punto de vista comercial, esta etapa es conocida como la del “boom agroexportador”²⁹. Hasta 1880, Argentina no lograba el autoabastecimiento de cereales, debiendo importar, por ejemplo, trigo. En la década de 1880, la balanza comercial argentina fue deficitaria. En este período, se estaban realizando inversiones en bienes de producción, para constituir las bases de la producción masiva de bienes agropecuarios de exportación. Recién en la década de 1890, tras la crisis, se consolidaron los factores que posibilitaron el conocido despegue de la producción de bienes primarios, que llevaron a Argentina a ser considerado el “granero del mundo”: la introducción del ferrocarril, que permitió disminuir significativamente los costos del transporte de y hacia los puertos, la estabilidad de la frontera –previa “acumulación originaria” que implicó la guerra contra los pueblos originarios cuyas tierras fueron expropiadas-, y la disponibilidad de mano de obra, con la inmigración –que estaba siendo alentada por el estado, poniendo en práctica aquella consigna de “gobernar es poblar”-³⁰. Argentina se transformó, en la primera década del siglo XX, en el tercer exportador mundial de granos, sólo detrás de Estados Unidos y Rusia (**Cuadro 12**). La superficie total cultivada pasó, así, de casi 5 millones de hectáreas en 1895 a más de 16 en 1908, fundamentalmente en la región pampeana y en Buenos Aires. Desde 1890, se autoabasteció el mercado interno y se generó un excedente exportable: las ventas al exterior de trigo pasaron de 6.000 toneladas en el período 1875-1899 a más de 800.000 en el período 1895-1908. Las de maíz, en ese mismo lapso de tiempo, saltaron de 13 a 910 miles de toneladas anuales. Como en otras actividades, el grueso del

²⁸ Cfr. Rapoport (2006: 85-90).

²⁹ Cfr. Ferns (1968); Ferrer (1979); Cortés Conde (1979); Geller (1975); Ortiz (1964).

³⁰ Cfr. Gainard (1989).

negocio estaba en la comercialización, y fue monopolizado por cuatro grandes cerealeras: *Dreyfus, Weil Brothers, Huni & Wormser* y *Bunge & Born*, donde los capitales alemanes mandaban.

Sin embargo, el salto fundamental se dio con la producción ganadera, a partir de la incorporación del frigorífico³¹. Siendo una actividad de vieja data, la posibilidad de producir y exportar carnes, primero congeladas y luego enfriadas, que conservaran mejor sus propiedades, significó una revolución para el negocio. Como se observa en el **Cuadro 13**, la carne congelada fue reemplazando rápidamente al tasajo, cuya mala calidad hacía que se hubiera utilizado mayormente para alimentar esclavos en otras partes del mundo. Se mejoró la calidad de los ganados —lo cual también requirió la mejora de los pastos naturales, realizada mediante la siembra de forrajeras y cereales— y, hacia 1908, el 90% del total del ganado era refinado. En 1910, la Argentina lograba desplazar por primera vez a Estados Unidos como principal proveedor de carnes enfriadas a Inglaterra (**Cuadro 14**). Claro que en este negocio, como veremos en el apartado siguiente, Estados Unidos tenía también fuertes intereses, a través de sus inversiones frigoríficas en el país, rama que antes dominaban los ingleses³².

Analizando el comercio exterior en general, lo que se aprecia hacia 1910 es que las principales exportaciones ya no eran, como antes, los cueros, las carnes saladas y las lanas. Éstas eran superadas por los cereales y las carnes. El principal destino seguían siendo los países europeos y la economía cada vez estaba más orientada al mercado externo. Si hasta 1890 la balanza comercial era negativa, luego fue arrojando superávits cada vez mayores. En el quinquenio 1900-1904, las ventas externas fueron de 448 millones de pesos moneda nacional, permitiendo un superávit de 153 millones, casi el triple de lo registrado en el quinquenio anterior. En el período 1905-1909, las ventas al exterior alcanzaron los 761 millones, y la balanza dejó un saldo positivo de 154 millones. Las importaciones, hasta 1910, fueron principalmente de bienes de consumo. En el quinquenio 1910-1914, en cambio, por primera vez las de materias primas las superaron, aunque las de bienes de capital apenas se ubicaban en el tercer puesto. Hacia 1910, el principal destino de las exportaciones argentinas era Gran Bretaña, seguido, por orden de importancia, por Alemania, Francia, Bélgica y Estados Unidos. Como proveedores, se ubicaban primero Gran Bretaña, luego Alemania, Estados Unidos, Francia, Bélgica e Italia³³.

Otra manifestación de la inserción *dependiente* de la Argentina la constituía su persistente endeudamiento externo. Había dos mecanismos básicos: la emisión de bonos de Tesorería, entregados a bancos provinciales y nacionales, con lo cual se los habilitaba para otorgar créditos

³¹ Cfr. Giberti (1954); Pucciarelli (1986).

³² Cfr. Phelps (1975).

³³ Cfr. Ford (1985).

baratos, etc.; y la emisión de Cédulas Hipotecarias emitidas por el Banco Hipotecario, creado en la provincia de Buenos Aire en 1872. El estado era el garante de estos mecanismos, que llevaban a la especulación, y que terminaban significando un drenaje de recursos hacia el exterior. Esta situación generaba muchas veces descontrol monetario y financiero, como el que se produjo en la segunda mitad de la década de 1880, con la Ley de Bancos Garantidos de Juárez Celman, que terminó provocando, junto a otros factores, la crisis de 1890³⁴.

La incorporación económica internacional argentina iba acompañada de la consolidación de una estructura social fuertemente desigual y conflictiva³⁵. La clase dirigente, que controló el estado durante todo el período del “régimen oligárquico” (1880-1916), estaba constituida por los latifundistas, los comerciantes exportadores e importadores y los banqueros, que dominaban la tierra, el comercio exterior y el sistema financiero³⁶. Las grandes masas de inmigrantes que llegaron al país en el período no pudieron acceder a la propiedad de la tierra, como les habían prometido. Algunos pocos fueron colonos, pequeños propietarios, pero la mayoría debió contentarse con constituirse en meros arrendatarios (cuyas penosas condiciones los llevaron a organizarse y rebelarse contra los terratenientes, como en el famoso “Grito del Alcorta” de 1912), o peones rurales. Muchos no lograron sobrevivir en el campo, volvieron a las grandes ciudades y se fueron transformando en obreros urbanos de la incipiente industria que se iba desarrollando alrededor de los grandes centros de consumo.

El sistema político era sumamente cerrado. Desde la llegada de Roca al poder, en 1880, el mismo grupo, aunque con conflictos, logró perpetuarse, a través del fraude, el control de la sucesión y las intervenciones federales a las provincias díscolas. Hubo un primer gran levantamiento antioligárquico, la “Revolución del Parque”, en julio de 1890, que terminó con la presidencia de Juárez Celman. Poco después surgieron importantes partidos políticos opositores, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, que con distintas estrategias (abstención e intransigencia revolucionaria, y lucha electoral), se opusieron a los gobiernos del régimen que se sucedieron hasta 1916³⁷. A la par que crecían las tensiones por la exclusión electoral de la mayoría de la población, se fue organizando un movimiento obrero importante, que protagonizaría acciones de envergadura en la primera década del siglo XX, como la huelga de estibadores de Rosario de 1901, la primera huelga general del 1902, la huelga de inquilinos de 1907, la “semana roja” de 1909 y las protestas durante las celebraciones del primer centenario de la Revolución de Mayo. La respuesta del gobierno frente a los reclamos obreros fue la represión. Desde la “Ley de Residencia” (1902), hasta la “Ley de Defensa Social” (1910), pasando por la

³⁴ Cfr. Ford (1975); Cortés Conde (1989); Gallo y Cortés Conde (1973).

³⁵ Cfr. Suriano (2000).

³⁶ Cfr. Sabato (1988).

³⁷ Cfr. Giménez Zapiola (1975).

tristemente célebre labor represiva del Coronel Ramón Falcón, a cargo de los “cosacos”, que infligió numerosas bajas a un movimiento obrero en el que predominaba al anarquismo, junto a otras corrientes como el socialismo y el más reciente sindicalismo revolucionario³⁸. La “olla de presión” social y política de los primeros años del siglo XX podía explotar en cualquier momento³⁹. La Revolución Mexicana de 1910 generó temor en las clases dominantes de todo el continente. Esa tensión se sumó a la que existía entre distintos sectores de la clase dirigente. Los realineamientos al interior del grupo gobernante dieron lugar, más adelante, a la llegada a la presidencia de Roque Sáenz Peña, que reformaría el sistema de elecciones en 1912, buscando una válvula de escape para las tensiones antes descriptas.

La política exterior en estos años puede ser definida como claramente pro-europea, aunque con las diferencias que generaban los distintos alineamientos particulares; en favor del libre comercio; y orientada a atraer capitales externos y a consolidar los mercados para las exportaciones argentinas de bienes primarios. Juan Carlos Puig define cuatro tendencias profundas de la política exterior del período: afiliación a la esfera de influencia británica; indiferencia, aislamiento y oposición a Estados Unidos; aislamiento respecto de América Latina; y debilidad de la política territorial⁴⁰. Más allá de este “consenso oligárquico”, que será analizado en los capítulos siguientes, había matices en cómo debía forjarse esa alianza con Europa. La relación con las distintas potencias del Viejo Continente no estaba exentas de contradicciones coyunturales, que no eran otra cosa que manifestaciones de las contradicciones que existen entre países imperialistas y dependientes, más allá del rol que jueguen las clases dirigentes y los sectores intermediarios, cuya relación “orgánica” con los capitales de los países centrales es fundamental para conservar su situación de poder local⁴¹.

Al momento de realizarse la Cuarta Conferencia Panamericana (1910), en Argentina se desarrollaban procesos y fenómenos muy dispares. Por un lado, era el momento de auge de la economía agroexportadora, que favorecía a quienes constituían la clase dominante. Por otra parte, se vivían momentos de crisis: en 1905 se había producido un tercer levantamiento cívico-militar encabezado por los radicales, se multiplicaban la organización y las acciones cada vez más significativas del movimiento obrero y un sector de la elite gobernante clamaba por ciertas reformas al fraudulento sistema electoral, para evitar el estallido político-social que muchos temían. Luego de largos años de “régimen oligárquico”, se aproximaba la hora de la reforma del sistema electoral, que se plasmó en 1912 en la llamada Ley Sáenz Peña. Éste era el marco en el

³⁸ Cfr. Godio (2000); Marotta (1961).

³⁹ Cfr. Zimmerman (1995).

⁴⁰ Cfr. Puig (1980: 165).

⁴¹ Para una aproximación a la política exterior argentina en el período, véanse, entre otros, Rapoport y Spiguel (2005); Ferrari y Gallo (1980); Ferrari (1981); Bagú (1969); Bulcourf (2000); Etchepareborda (1978); Ruiz Moreno (1961); Satas (1987); Sanz (1964).

que se celebraría el centenario de la Revolución Mayo. Al momento de realizarse la Conferencia de Buenos Aires, la oligarquía gobernante pretendía mostrar cómo se encontraba en el mejor de los mundos, y creía que Argentina estaba cumpliendo sus grandes designios, “avances” y “progresos”, que se propuso plasmar en las celebraciones del primer centenario y en la conferencia de la cual fue anfitrión. Poco después, tras la sanción de la reforma del régimen de elecciones, se sellaría la suerte del régimen oligárquico que se había establecido luego de la “organización nacional”.

iv. Relación entre Argentina y Estados Unidos

En la década de 1880, las relaciones económicas entre el país del sur y el del norte no eran demasiado significativas. Ni a nivel del comercio bilateral ni al nivel de las inversiones. Hasta 1885, como en las décadas pasadas, Argentina era un mercado insignificante para Estados Unidos y la balanza comercial seguía siendo positiva para el país austral (**Cuadros 1 y 4**). En la década siguiente, la situación empezó paulatinamente a cambiar. Más allá del creciente proteccionismo estadounidense, las relaciones comerciales con ese país se venían incrementando. Argentina importó de Estados Unidos por valor de 9,5 millones de dólares en 1899, 11,5 en 1900 y una cifra similar en 1901. Al mismo tiempo, las exportaciones del Río de la Plata hacia Estados Unidos superaron los 5 millones de dólares en 1899 y los 8 en 1900 y 1901, siendo la balanza comercial favorable para el país del norte (**Cuadro 12**). Como se observa en el **Cuadro 4**, el comercio argentino con Estados Unidos fue deficitario a partir de mediados de la década de 1890, debido al proteccionismo de Washington que afectó a las exportaciones argentinas y al carácter competitivo y no complementario de ambas economías: Estados Unidos producía los productos que Argentina exportaba⁴².

Si bien el país del sur, a lo largo de la década de 1890, incrementó su comercio exterior, y también lo hizo con Estados Unidos, este último era apenas el quinto destino de sus exportaciones, lo cual, como se verá, se debía en parte a las dificultades que establecía la Casa Blanca a la entrada de productos gauchos, lo cual será uno de los constantes reclamos de los delegados argentinos en las conferencias panamericanas –pedían una mayor reciprocidad en el comercio bilateral, que se veía obstaculizado por el proteccionismo estadounidense-. En los **Cuadros 5, 6 y 8** puede apreciarse cuáles eran los principales mercados para las exportaciones argentinas en la década que separó a las primeras dos conferencias panamericanas.

⁴² Cfr. McGann (1960: 129-147).

El origen de las importaciones argentinas, en cambio, sí registraría un cambio significativo por estos años. Esto puede apreciarse con detalle en los **Cuadros 7, 8 y 8'**. Si en 1891 Estados Unidos era el sexto proveedor, ya en 1901 era el tercero, sólo atrás de Gran Bretaña y casi igualando a Alemania, y sobrepasando a Francia, Bélgica e Italia, que antes lo superaban⁴³.

El hecho del poco peso relativo del mercado estadounidense para las exportaciones argentinas era destacado por los delegados argentinos en la Segunda Conferencia. En los **Cuadros 8'', 9 y 10** puede apreciarse cuál era el peso que los distintos países tenían en el comercio exterior nacional al final del siglo XIX⁴⁴.

De todas formas, a medida que Estados Unidos se transformaba en una potencia no sólo continental sino global, sus exportaciones hacia el resto del continente iban perdiendo peso relativo, en relación con otros mercados de destino. América Latina parecía no ser el gran consumidor que podía saciar la avidez de ventas de la desbordante producción estadounidense. Éste es uno de los hechos que destaca el informe que la delegación argentina presentó en la Conferencia de México⁴⁵. Allí se publican algunas cifras interesantes. En 1868, de las exportaciones totales de Estados Unidos, el 14 % fueron con destino a América Latina. En 1888, sólo el 9 % de las mismas tenían ese destino y, en 1898, apenas eran el 7,5 %. Puede verse, así, cómo los mercados latinoamericanos iban perdiendo importancia relativa en la estructura exportadora estadounidense, más allá de que se incrementaran los volúmenes comerciales. Más allá de esta realidad, el informe argentino planteaba la necesidad de revertir la situación que expresaban esos datos, argumentando que la capacidad de consumo de América Latina era indefinida, y que las exportaciones de Estados Unidos a la región podrían incrementarse sustancialmente, siempre y cuando hubiera contrapartidas, es decir, si abrieran parte de su mercado interno a las exportaciones latinoamericanas.

Anticipando un argumento que el propio Franklin D. Roosevelt esgrimiría en los años treinta –justificando la necesidad de una mayor reciprocidad comercial–, el razonamiento argentino era que Estados Unidos tenían que permitir entrar a los productos latinoamericanos a su vasto mercado, así los países del sur tendrían las divisas necesarias para comprar productos del norte. Para defender esta posición, los delegados argentinos se recostaron sobre la autoridad de James Blaine, al que habían vapuleado en la Conferencia de Washington: “... *la capacidad consumidora de la América Latina es indefinida por ahora, y los fabricantes norteamericanos aun podrían hacer allí muchos negocios, si la política de su país fuese diversa y se inspirase en*

⁴³ Cfr. Vázquez-Preedo (1971a: 197).

⁴⁴ Los **Cuadros 8' y 8''** muestran la evolución de la incidencia de los principales países con los que comerciaba Argentina en el período 1880-1912.

⁴⁵ Cfr. Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana 1901 “Informe que la Delegación de la República Argentina presenta a la Segunda Conferencia Panamericana”, 26 de noviembre de 1901 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Legajo III, Folios 159 a 197).

estos propósitos de aquel estadista superior [James Blaine]: 'un cambio recíproco de concesiones de tarifa, sería muy efectivo para estimular el comercio y acrecentar la exportación de los productos que nosotros tenemos en exceso, no sólo á la República Argentina, sino á todos los países americanos'"⁴⁶.

¿Qué defendía la delegación argentina en 1901? La efectivización del libre comercio en el continente –o al menos su ampliación, negociando una coordinada rebaja de tarifas aduaneras-, fundamental para profundizar al “modelo agroexportador” que defendía su gobierno. Así lo explicaba Anadón, delegado argentino en la Segunda Conferencia: “*Las relaciones comerciales de los Estados Unidos con este Continente se pueden distribuir en dos grupos: el primero comprende todos los países bañados por el golfo de Méjico y el mar de las Antillas, incluyéndose Colombia y Venezuela. El segundo grupo se forma por las ocho repúblicas meridionales que están situadas al sud del ecuador. Una simple ojeada al mapa basta para poner en claro que los mercados del primer grupo están naturalmente dentro de lo que llamaremos la zona de influencia americana, y por eso resulta de una estadística reciente que los Estados Unidos figuran con el 48 %, ó sea la suma de 335 millones de dollars, en el comercio total de estas regiones. Puede anticiparse que la competencia europea tendrá ahí mayores dificultades cada día. La posesion de Puerto Rico, las estaciones navales, radicadas en los mejores puertos de Cuba, la abrogacion del tratado Clayton-Bulwer, y por fin la apertura del canal de Panamá darán al mismo pueblo el monopolio comercial en esos mares. Nada semejante ocurre en los países del sud, cuyo comercio con la gran república llega solo al 14 % del total. Para el año de 1900 á 1901 comprendió 105 millones de dollars, exportados de Sud América, por 45 millones de importacion. Los sesenta millones de diferencia favorable á nuestra balanza comercial, pertenecen exclusivamente al consumo norteamericano del café brasilero, que tanto afecta la economía de nuestros vecinos y es la primera causal de los recelos que tan poderoso cliente les inspira. Con excepcion, pues, de este artículo y a pesar de que nuestro movimiento comercial, unido á los de Chile y del Brasil, superan considerablemente al de Méjico y demás naciones del Norte aparecen aquí los Estados Unidos en una situacion muy inferior con respecto al tráfico europeo, y todo hace esperar que la activa corriente ultramarina ya no se desviará para nosotros. Por lo que se refiere á la totalidad del comercio exterior americano, sigue acusando un desarrollo extraordinario. Pero mientras la importacion se ha conservado sensiblemente igual, ó con un ligero aumento de 34 millones desde 1890 á 1901 –la exportacion que once años atrás solo alcanzaba á 845 millones de dollars-, subió en 1901 á 1460 millones, de los cuales Europa ha recibido 1122 millones, ó sea el 76 % del total. Solo ha mandado en cambio 428 millones, dejando un saldo de 694 millones á favor de la balanza*

⁴⁶ *Ibidem.*

americana. Al lado de estas cifras, apenas se puede mencionar la exportación de los 45 millones, esto es, el 3 % que vende la Unión en los mercados de Sud América. Y la mejor prueba de la influencia que ejercen estos signos de expansión comercial, es la reciente formación del gran sindicato conocido por 'El trust del océano'. Tan luego como la manufactura ha empezado á conquistar el mercado europeo, los capitales americanos han querido señorearse del tráfico marítimo, que estaba en poder de los ingleses y alemanes"⁴⁷. ¿Qué planteaba el delegado argentino? Que los países sudamericanos, a diferencia de los centroamericanos, tenían el grueso de su comercio con Europa, con quien tenían una balanza comercial positiva. Sin embargo, advertía que Estados Unidos estaba iniciando la carrera por hacerse con el comercio marítimo, hasta ese momento en manos de las potencias europeas. Estos temas, centrales en la relación entre Argentina y Estados Unidos y en la construcción del sistema panamericano, serán abordados con detalle en los próximos cuatro capítulos.

En una década, entonces, las exportaciones estadounidenses a Argentina se habían cuadruplicado, mientras que las compras estadounidenses de productos argentinos apenas se habían duplicado⁴⁸. Si bien la relativa poca importancia del comercio argentino-estadounidense se explica fundamentalmente por el carácter no complementario de sus economías y por el proteccionismo del país del norte, también había otros factores que influían: "*Aun cuando la diplomacia económica norteamericana demostró ser inefectiva o inexistente en sus negocios con la Argentina durante las décadas de 1880 y 1890, los métodos empleados durante las transacciones privadas tampoco resultaron adecuados. No conocían bien sus propios productos, no sabían nada acerca del mercado en el cual pretendían operar y no venían dispuestos a ofrecer los créditos a corto plazo indispensables para iniciar el comercio con los clientes argentinos. Para empeorar las cosas, no existieron en la Argentina bancos norteamericanos hasta 1914, y hasta los primeros años del nuevo siglo los capitalistas norteamericanos realizaron muy escasas inversiones directas*" (Tulchin, 1990: 84). Esto se veía matizado momentáneamente en el breve período en el que las restricciones de Washington a las importaciones argentinas fueron levantadas. En el último quinquenio del siglo, las exportaciones argentinas a Estados Unidos se ampliaron, producto de la suspensión de trabas aduaneras. Fue, un breve período, de gobierno demócrata (Grover Cleveland, 1893-1897), en el que el proteccionismo estadounidense cedió levemente, para regocijo de los exportadores argentinos. Pero este "oasis" duraría poco, las restricciones se incrementarían en los primeros años del siglo

⁴⁷ Anadón, Lorenzo 1903 "Informe confidencial presentado al Excmo Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis M. Drago, con ocasión del Congreso de Méjico y sobre cuestiones de política americana, por el Dr. Lorenzo Anadón, delegado argentino a dicho congreso", 6 de abril de 1903 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Folios 234 a 281).

⁴⁸ Véase el análisis de la relación económica bilateral en el período 1900-1913 en Ferrer (1964: 22-76).

XX, y las quejas de los delegados argentinos seguirían desplegándose en cada cónclave continental.

Cuando se realiza la Tercera Conferencia Panamericana, en 1906, no se habían producido grandes cambios en la relación bilateral. En el caso argentino, las “frías” relaciones comerciales con Estados Unidos se explican porque las exportaciones se dirigían básicamente hacia el mercado europeo: *“Las desavenencias con los Estados Unidos eran otra manifestación del contencioso europeo americano, sólo que en esta materia, el grupo gobernante mostraría menores fisuras que en otros capítulos. Casi todos ellos, colocáranse del lado del realismo o el pacifismo, optaban por proteger el vínculo privilegiado con Europa en general y con Inglaterra en particular, el país del cual, como dijera Carlos Pellegrini, ‘por la fuerza de los hechos somos aliados, alianza que suele ser más eficaz que la verdadera alianza política’”* (Paradiso, 1993: 49). Esto, como se verá en el **Capítulo V**, lo expresan los delegados argentinos reiteradas veces en la conferencia. Además, el aumento del proteccionismo estadounidense empeoró el clima en las relaciones comerciales: *“La reciprocidad de Blaine era de un tipo especial; era de represalias. Con la Ley McKinley se esperaba conseguir concesiones tarifarias extranjeras para los productos de los Estados Unidos, amenazando con imponer derechos a los embarques argentinos para los Estados Unidos. Esto no afectaba a todos los productos, puesto que, por una cláusula de ‘reciprocidad tropical’ de la ley, algunos artículos entraban libres de derechos: azúcar, café, té, cueros y melaza. Los cueros eran la principal exportación argentina a los Estados Unidos. Tal como sucedía desde veinte años atrás, este producto continuó gozando de exención de derechos. La lana era el segundo en importancia de los productos argentinos exportados a los Estados Unidos. La Ley McKinley elevó los derechos sobre las lanas a nuevos porcentajes, a pesar de que la lana para alfombras, principal clase de lana sucia argentina, no se producía en los Estados Unidos”* (McGann, 1960: 255).

Esto recién se logró cambiar en 1894, con la nueva Ley Arancelaria, que eliminó el derecho sobre las lanas. La consecuencia fue que las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos subieron de 3,5 millones de dólares en 1894 a 7,6 el año siguiente, en parte por la duplicación de la exportación lanar⁴⁹. Sin embargo, Estados Unidos no obtuvo concesiones a cambio y no aumentó sus exportaciones hacia Argentina, que además se iba transformando en su competidor en los mercados cerealeros europeos. La vuelta a la Casa Blanca de los republicanos, con William McKinley (1897-1901) dio un nuevo impulso al proteccionismo, que se manifestó en la Ley de Tarifas de 1897 –Arancel *Dingley*- que reimponía los derechos a la importación de lanas, aumentando los porcentajes que ya existían en 1894, y agregando a los cueros, por primera vez en un cuarto de siglo, entre los productos que deberían pagar los impuestos. En ese punto, se

⁴⁹ Cfr. McGann (1960: 262).

iniciaron nuevas negociaciones bilaterales, que culminaron en 1899 con la firma en Buenos Aires de los Tratados de *Kasson*, por parte de Buchanan y Alcorta, que determinaban una disminución del 20 % sobre los porcentajes fijados por la ley de 1897 para el cuero, la lana y el azúcar –que era un nuevo producto de exportación de la Argentina-. A cambio, la Argentina ofreció rebajas sobre determinados productos que compraba al país del norte. Sin embargo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, dada la fuerza de los productores locales de lana, hizo “dormir” el proyecto, con lo cual el Tratado nunca fue ratificado. Esta “demora” del Senado, y la consecuente imposibilidad de que los acuerdos de 1899 entraran en vigencia, fueron uno de los puntos de crítica de los delegados argentinos en la Conferencia de México.

El intercambio comercial bilateral también se intensificó en los años siguientes. Se observa, en el **Cuadro 11**, cómo varió entre la Segunda y la Tercera Conferencia Panamericana. Si bien en 1902 la balanza comercial era positiva para Argentina en más de un millón de dólares, en 1906 ésta era deficitaria en más de 14 millones. El volumen total del intercambio, además, se incrementó en un 150 % en estos cuatro años. Hacia 1906, Estados Unidos seguía siendo el quinto destino de las exportaciones argentinas, detrás de Gran Bretaña, Alemania, Francia y Bélgica. Sólo el 4,6 % de las mismas iban hacia el país del norte⁵⁰. En cuanto a las importaciones argentinas, el principal origen seguía siendo británico (35 % de las mismas), y en segundo lugar estaban empatadas las estadounidenses (14,4 %) y las alemanas (14,3%).

En la primera década del siglo XX, las economías argentina y estadounidense irían consolidando su carácter competitivo, en tanto ambas eras proveedoras de cereales en el mercado mundial. En el **Cuadro 12**, puede observarse cómo la posición de Estados Unidos y de Argentina como principales exportadores de granos se consolidó entre la última década del siglo XIX y la primera del XX. Este carácter competitivo muestra, cada vez más, la dificultad estructural para consolidar las relaciones económicas entre estas naciones y para avanzar en acuerdos de libre comercio, dada la no complementariedad de sus economías.

A medida que transcurrían los años del nuevo siglo, la incidencia económica estadounidense se iba profundizando, lo cual acrecentaba las tensiones y los recelos de la mayor parte de la clase dirigente del país del sur: “*Hacia 1910, las inversiones norteamericanas en la Argentina se aproximaron a los 20 millones de dólares, principalmente en títulos. También aumentó su participación en el mercado argentino, representando en 1909 su maquinaria, sus herramientas, productos químicos, de cordelería y otros el 14,2 % de las importaciones argentinas, en comparación con el 13 % de 1904 y el 10,2 % de 1889. Sin embargo, los argentinos creían aún tener motivos de queja contra los Estados Unidos. Por ejemplo, la*

⁵⁰ Cfr. Vázquez-Prasedo (1971a).

Argentina, en el año fiscal 1909-1910, fue el tercero entre los mejores clientes de los Estados Unidos en la América Latina, a poca distancia de los dos primeros, que eran México y Cuba. Pero la Argentina vendió a los Estados Unidos bastante menos que México, Cuba o Brasil. Tampoco estaba la Argentina en condiciones tan favorables como los otros países latinoamericanos con respecto al arancel estadounidense. Hasta la aplicación de la ley tarifaria de 1909, sólo el 17 % de las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos entraban libres de derechos, mientras dicha cifra era del 99 % para las exportaciones de Brasil, del 99 % para las de Chile, del 90 % para las de Perú y aproximadamente igual para las otras naciones” (McGann, 1960: 385-386). Recién en 1909, los cueros volvieron a estar, nuevamente, entre los productos que podían acceder al mercado del norte sin pagar derechos, fundamentalmente por la presión ejercida por los fabricantes de calzado de Massachusetts, que querían abaratar esa materia prima. Con esta medida, los artículos no imponibles de la Argentina llegarían al 49 % de las exportaciones, cifra que seguía siendo muy inferior a la de los demás países latinoamericanos.

Al observar la evolución del intercambio comercial argentino con sus principales mercados y proveedores, es posible constatar cómo Gran Bretaña seguía en primer lugar, en la época del centenario. Estados Unidos continuaba siendo “apenas” el quinto o sexto destino de las exportaciones nacionales, mientras que era el tercero de sus proveedores, casi al mismo nivel que Alemania, que se encontraba en segundo lugar (**Cuadros 8’, 8”, 15 y 16**).

¿Y qué ocurría con las inversiones estadounidenses en Argentina? Este aspecto, fundamental en la relación económica, empezaría a cobrar relevancia recién a principios del siglo XX. Antes, éstas eran casi inexistentes, a diferencia de las importantísimas inversiones europeas, destacándose las inglesas. Entre las inversiones estadounidenses del período, se destacó la compra de una planta manufacturera por parte de la Compañía *Swift*, en 1907. Sin embargo, en 1910 las inversiones estadounidenses aún eran insignificantes en comparación con las inglesas. Mientras las de Gran Bretaña superaban los 1.400 millones de dólares (65 % del total), las francesas casi llegaban a los 400 (18 %) y las alemanas rondaban los 200 (9 %), las provenientes de Estados Unidos llegaban apenas a 19 millones (casi el 1 %)⁵¹. Recién durante la guerra, en 1917, el país del norte se transformaría en el segundo inversor extranjero, siempre detrás de Gran Bretaña. Se iniciaría una larga y compleja “batalla” entre los frigoríficos estadounidenses, ingleses y nacionales. Además, Argentina, a la par que sus exportaciones de tasajo cedían lugar a las de carne ovina y bovina congelada (**Cuadro 13**), iba reemplazando a Estados Unidos como proveedora de carne enfriada del mercado inglés (**Cuadro 14**). En 1910, por primera vez, las exportaciones argentinas de carne enfriada a Londres superaban las

⁵¹ Cfr. Rapoport (2006: 49).

estadounidenses. En los años siguientes se producirán “acuerdos” para el reparto de los embarques de carne destinados, fundamentalmente, al mercado inglés, por los cuales la mayoría quedaba en manos estadounidenses e inglesas, y sólo un pequeño porcentaje en manos de frigoríficos de capitales nacionales.

La llegada del Centenario parecía ser un buen momento para hacer balances. Crecía el comercio entre Estados Unidos y la Argentina –en 1908 una línea marítima estadounidense empezó a prestar un servicio regular que unía los puertos de Estados Unidos y el Río de la Plata– y también crecían las inversiones estadounidenses, pero el recelo de buena parte de la clase dominante argentina para con sus vecinos del norte parecía no menguar: “*Privadamente los argentinos eran menos neutrales y expresaban una considerable hostilidad con respecto a los Estados Unidos. En enero de 1909, el ministro norteamericano en la Argentina, Edward O'Brien, se acercó a Ricardo Pillado, un alto funcionario del Ministerio de Agricultura y hombre de confianza de Victorino de la Plaza, con una propuesta informal sobre las posibilidades de mejorar el comercio bilateral. La respuesta de Pillado fue tajante: describió el comercio triangular que incluía a Gran Bretaña, la Argentina y Estados Unidos e inquirió en un tono sarcástico por qué los Estados Unidos compraban bienes en Europa cuando podían conseguirlos a más bajo costo en la Argentina. Terminó informando al ministro que si los Estados Unidos querían mejorar las relaciones todo lo que debían hacer era comprarle más a la Argentina*” (Tulchin, 1990: 84-85). En definitiva, el paulatino aumento del intercambio comercial bilateral y la llegada de nuevas inversiones estadounidenses no habían cambiado la generalizada reticencia de la mayor parte de la clase dominante argentina respecto a la profundización de la relación con Washington.

La relación diplomática bilateral en el período 1880-1914 estuvo condicionada por la conflictiva relación económica que se desarrolló más arriba. Hasta el inicio de la guerra no hubo embajada argentina en Washington ni estadounidense en Buenos Aires. Las representaciones diplomáticas, entonces, estaban encabezadas por enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios. Primaba la desconfianza, que era expresión del sentimiento anti-yanqui de la mayoría de la clase gobernante argentina⁵². Los representantes argentinos en Estados Unidos fueron Manuel Rafael García, Luis L. Domínguez, Vicente G. Quesada, Estanislao S. Zeballos, Martín García Merou, Eduardo Wilde, Epifanio Portela y Rómulo S. Naón. Los enviados estadounidenses, en ese período, fueron Thomas O. Osborn, Bayless W. Hanna, John R. G. Pitkin, William I. Buchanan, William F. Lord, Johan Barrett, Arthur M. Beaupré, Spencer F.

⁵² Un interesante repaso de la visión de Estados Unidos de distintos políticos e intelectuales argentinos, puede encontrarse en Viñas (1998). Para este período, reconstruye las visiones de Groussac, Wilde, Cané, Quesada, Zeballos, Pellegrini, García Merou, Ugarte y J. B. Justo, casi todos con críticos y ácidos análisis sobre el país del norte. Cfr. también McGann (1960: 148-171); McGann (1980); García Lupo (1964).

Eddy, Charles H. Sherrill y John W. Garrett⁵³. El eje principal de las relaciones políticas y diplomáticas en este período giró en torno al proyecto panamericano, cuyas alternativas serán desarrolladas en los próximos cuatro capítulos.

En estos años, se firmaron una serie de tratados entre Argentina y Estados Unidos. Entre ellos, un Protocolo Adicional al Tratado de 1853 con los Estados Unidos de Amistad, Comercio y Navegación (1884), un Tratado para la Extradición de criminales (1887); un Tratado de Extradición (1896); una Convención Comercial (1899); un Tratado de Arbitraje (1908); un Tratado de Naturalización (1909); y un Tratado para la solución pacífica de los conflictos (1914), además de otros artículos y protocolos adicionales⁵⁴.

Además de las disputas en torno al panamericanismo existieron otros puntos salientes de la relación diplomática bilateral. Uno de ellos fueron las mediaciones de Argentina y Estados Unidos en conflictos que involucraban al otro país. Una, por ejemplo, fue la mediación estadounidense en el conflicto de límites entre Argentina y Chile (que facilitó la firma del tratado de límites del 23 de julio de 1881). Hubo otra mediación, durante la década de 1890, en la disputa chileno-argentina por la Puna de Atacama, que llevó a la creación de una comisión de demarcación, conformada por un chileno, un argentino y William Buchanan, representante estadounidense en Buenos Aires⁵⁵. Durante la segunda presidencia de Roca hubo un intento de acercamiento diplomático⁵⁶, impulsado por Martín García Merou y Buchanan, ministros plenipotenciarios, que se manifestó, como veremos en el **Capítulo IV**, en un cambio de actitud de la Argentina frente al Comité Ejecutivo del Bureau de las Repúblicas Americanas, órgano máximo de la Unión Panamericana, que Argentina venía boicoteando hasta ese entonces. De todas formas, esto no cambió la actitud de la mayor parte de la dirigencia argentina y no modificó, en lo esencial, la postura frente a la Casa Blanca. La tensión volvió al primer plano en los años siguientes, cuando se discutieron la doctrina Drago y el corolario Roosevelt⁵⁷, temas que serán ampliamente abordados en los **Capítulos V y VI**.

Durante estos años, Estados Unidos también intentó jugar sus cartas en la carrera armamentista entre Argentina y Brasil⁵⁸. En ese sentido, el país del norte intervino para conseguir nuevos mercados para su producción bélica. Así, en 1910 Argentina compró barcos de guerra estadounidenses. Esta transacción estuvo impulsada por la Administración Taft, que intercedió para que la Casa Rosada tuviese en cuenta a los constructores de barcos estadounidenses, y no olvidara el empréstito de 10 millones de dólares que había otorgado al país

⁵³ Cfr. **Anexo II**.

⁵⁴ Cfr. **Anexo III**.

⁵⁵ Cfr. Peterson (1985a: 285-302) y Escudé y Cisneros (2000). Para otras mediaciones realizadas en este período, cfr. Peterson (1985a: 312-318)

⁵⁶ Cfr. Letts de Espil (1972).

⁵⁷ Cfr. Peterson (1985a: 303-312).

⁵⁸ Cfr. Moniz Bandeira (2004).

del sur. Hubo gestiones del presidente Taft y del Secretario de Estado Philander Chase Knox para convencer al Figueroa Alcorta de esta compra. Washington consiguió su cometido, luego de varios meses de negociación y competencia con varias empresas inglesas y de otros países europeos. Finalmente, la Comisión Naval Argentina firmó contratos para construir dos barcos de guerra con *Fore River Ship Building Company* y para fabricar la artillería de los torpedos con *Bethlehem Steel Corporation*. Era un ejemplo de cómo operaba la diplomacia estadounidense en alianza con las empresas privadas estadounidenses⁵⁹. Era una expresión de la “diplomacia del dólar”. Por otra parte, fomentando la rivalidad militar entre Argentina, Brasil y Chile, Washington evitaba que se unieran para contrarrestar su poder en el continente, fomentaba la “balcanización” en América Latina y mantenía bajo control a la tradicionalmente confrontativa diplomacia argentina.

Un último episodio significativo de la relación diplomática bilateral antes del estallido de la primera guerra—además de la visita del ex presidente Roosevelt en 1913⁶⁰— fue la mediación tripartita de argentinos, brasileros y chilenos (el grupo ABC) en el conflicto suscitado tras la intervención militar estadounidense en México, luego del no reconocimiento del gobierno de Victoriano Huerta por parte del presidente demócrata Woodrow Wilson (1913-1921). Esta mediación, que resultó infructuosa, llevó a la realización de la Conferencia de *Niagara Falls*, consolidó la posición estadounidense y alentó la caída de Huerta y su reemplazo por Venustiano Carranza⁶¹. En 1914, además, el Departamento de Estado, decidió transformar la representación en Buenos Aires en embajada, iniciativa que fue también retribuida por el gobierno argentino, que instaló su embajada en Washington⁶². Esto, junto a la firma del tratado de arbitraje realizada ese año, marcarían una breve distensión en las relaciones bilaterales, que volverían a ser ásperas en el contexto de la conflagración mundial.

⁵⁹ Cfr. El capítulo 41 de Escudé y Cisneros (2000); Scenna (1970: 116).

⁶⁰ Luego de ver frustradas sus nuevas aspiraciones presidenciales, en 1912, Roosevelt emprendió un viaje a Sudamérica, en el que se destacó su visita a Argentina, promovida a través de gestiones de Rómulo Naón y algunos impulsores estadounidenses del proyecto panamericano, como el Director General de la Unión Panamericana, John Barrett y su sucesor, Leo S. Rowe. Un análisis de esa visita puede encontrarse en Suzman, Perla 2009 “Panamericanismo y Nacionalismo en torno al viaje de Teodoro Roosevelt al norte de la Patagonia (1913)”, ponencia presentada en XII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia, San Carlos de Bariloche, Argentina, octubre de 2009. Sobre la estrategia de la visita de intelectuales estadounidenses en función de la aproximación de posiciones para solidificar el proyecto panamericano, véase, también, Salvatore (2007).

⁶¹ Cfr. Scenna (1970: 120-125); Peterson (1985a: 318-322).

⁶² Rómulo S. Naón fue el primer embajador en ese país. Cfr. “El primer embajador argentino”, en Ferrari (1981: 115-132).

Capítulo III

¿“América para los Americanos” o “América para la Humanidad”? : Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890)

“Nosotros no hemos conducido nuestras relaciones con la América española tan discreta y firmemente como habríamos podido hacerlo. Durante mas de una generación no hemos hecho nada para atraernos la simpatía de estos países. Deberíamos dirigir todos nuestros esfuerzos á recobrar la amistad y acrecentar el comercio con las naciones americanas”
(James Blaine, 1881)¹

“Jamás hubo en América, de la independencia acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa, y cerrar tratos con el resto del mundo. De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia”
(José Martí, 1889)²

“[El intento de crear una zona de mercado libre americana]...sería una guerra de un continente contra otro –diez y ocho estados independientes, aliados para excluir de la vida comercial a esa misma Europa que nos extiende su mano, nos envía sus fuertes brazos y complementa nuestra existencia económica, después de proporcionarnos su civilización. (...) Dejad que América sea para la humanidad”
(Roque Sáenz Peña, 1890)³

¹ Citado en Anadón, Lorenzo 1903 “Informe confidencial presentado al Exmo Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis M. Drago, con ocasión del Congreso de Méjico y sobre cuestiones de política americana, por el Dr. Lorenzo Anadon, delegado argentino a dicho congreso”, 6 de abril de 1903 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Folio 268).

² Martí, José, Carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada el 19 y 20/12/1889 (Martí, 1979: 476).

³ Discurso de Roque Sáenz Peña en Washington, marzo de 1890. International American Conference, 1880-1890, *Minutes of the Conference*, Washington, 1890, p. 317-324 . Citado por McGann (1960: 236-237).

1. Antecedentes inmediatos de la conferencia: Estados Unidos, de la reticencia a la convocatoria; Argentina, los temores a una liga “anti-europea”

Retomando el viejo legado de la doctrina Monroe, quien primero formuló en este período una iniciativa concreta para contrarrestar la influencia europea en América y para ampliar el comercio estadounidense en la región fue James G. Blaine, entonces Secretario de Estado del presidente republicano Garfield. La propuesta, que retomaba el proyecto expansionista del ex Secretario de Estado Seward, fue presentada en 1881⁴. La idea de Blaine era que su país convocara a una conferencia a los demás países americanos con el objetivo de concretar una unión aduanera y mejorar las comunicaciones continentales. Además, Blaine temía que los resultados de las Guerras del Paraguay (1865-1870) y del Pacífico (1879-1883) habilitaran una nueva intervención de las potencias europeas en América, por lo cual alentaba un acuerdo para resolver, a través del arbitraje, los diferendos entre los países del continente⁵.

Los objetivos de la política exterior del gobierno de Garfield podrían resumirse en dos puntos: lograr la paz impidiendo futuras guerras en América y cultivar relaciones comerciales “amistosas” en el continente, que permitieran aumentar las exportaciones manufactureras estadounidenses, que competían con las europeas⁶. Sin embargo, la propuesta del jefe de la diplomacia de Washington de convocar a una conferencia panamericana no encontraría demasiada acogida ni en el parlamento ni en la clase dirigente estadounidense, ya que la mayoría no estaba dispuesta a desplegar una política exterior agresiva en el continente, cuestión que se explica por el aún escaso interés comercial que suscitaba América del Sur, y por las pocas inversiones estadounidenses radicadas en esa región.

La falta de apoyo interno a la propuesta de Blaine, más la compleja situación en el sur del continente por la Guerra del Pacífico, obstaculizaron el avance de la misma⁷. De todas formas, al ser asesinado el presidente Garfield en septiembre de 1881 y reemplazado por Chester Alan Arthur, el Secretario de Estado Blaine dejó su puesto a Frederik T. Frelinghuysen (1881-1885), quien abandonó el proyecto de su antecesor. Blaine siguió, sin embargo, impulsando el cónclave y, en carta abierta al nuevo mandatario, señaló: “[la Conferencia] *será de todas maneras un comienzo auspicioso y amistoso a favor de la influencia americana y del comercio americano en*

⁴ No casualmente, la iniciativa estadounidense se concretaba al mismo tiempo que Colombia proponía que se realizara un congreso continental en Panamá –por entonces parte de su territorio-. Argentina aceptó rápidamente el convite, pero el cónclave finalmente no se realizó, entre otros motivos por la negativa a participar de Chile, que temía que fueran puestos a discusión los territorios de Bolivia y Perú que se había anexoado luego de la Guerra del Pacífico. Cfr. Scenna (1970: 76).

⁵ Sobre la intervención de Estados Unidos en la Guerra del Pacífico, véase Heredia (2007: 100-108). Sobre su intervención en los asuntos americanos en ese período, véanse “The Panamericanism of Blaine”, de Joseph B. Lockey (1939: 51-69); y Mecham (1960: 48-50).

⁶ Cfr. Moreno Pino (1977: 74).

⁷ Cfr. Smith (2005: 45-47); Caicedo Castilla (1961: 26); Merino Brito (1906: 6-8).

*un campo muy amplio que hasta ahora hemos descuidado grandemente y que ha sido prácticamente monopolizado por nuestros rivales comerciales europeos*⁸. Tenía claro que era la hora de iniciar una política más activa hacia América Latina, para disputarle a Europa el “control” que ejercía en esa región, considerada como su “área de influencia”. Esta perspectiva, sin embargo, no fue compartida, hasta el final de la década, por la mayoría de los congresales estadounidenses.

En marzo de 1885 asumió un presidente demócrata, Grover Cleveland (1885-1889), y hubo un impulso para incrementar el intercambio comercial continental. Tras el final de la Guerra del Pacífico, el parlamento estadounidense creó una comisión para estudiar cómo profundizar el comercio estadounidense con América Latina y luego aprobó otra ley que facultaba al presidente estadounidense a convocar a una conferencia americana para estudiar el mantenimiento de la paz, establecer un sistema de comunicaciones regulares en el continente y unificar el sistema de aduanas, entre otras iniciativas. Los exportadores estadounidenses presionaban para negociar una apertura aduanera en el continente, lo que los colocaría en una posición favorable para disputarle a Europa la supremacía comercial que ostentaba en América del Sur.

En este mismo sentido, en 1887, Cleveland le ofreció a Brasil formar con Estados Unidos una unión aduanera, que permitiera el intercambio de productos libres de derechos⁹. De todas formas, esta idea no prosperó, en parte debido a la oposición del ministro de Hacienda brasilero, Francisco Belisario, y sólo fue retomada, a nivel continental, dos años más tarde, durante la presidencia del republicano Benjamin Harrison (1889-1893).

En el desarrollo industrial estadounidense de la segunda mitad del siglo XIX se encuentran las bases de sustentación material de este creciente interés por estrechar los lazos con el resto del continente¹⁰. La expansión del capitalismo en el país del norte cambió, en pocos años, la situación continental y dio mayor impulso interno a los sectores expansionistas, ávidos de nuevos mercados: *“En 1889, cuando el vasto mercado interno de Estados Unidos empezaba a ser insuficiente y la tasa de ganancia a declinar; cuando los poderosos trusts de la industria, las minas, el transporte y la banca reclamaban nuevas esferas de influencia y el gobierno se lanzaba a su vez a una lucha por el poder con las viejas potencias europeas, surgió el sistema panamericano”* (Aguilar Monteverde, 1965: 43). Y hubo un hombre que supo poner “blanco sobre negro” esa necesidad: Blaine. Este político republicano, quien tuvo éxito en convencer a la

⁸ Citado en Espil, Felipe A. 1928 “Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana” (Washington), 30 de marzo de 1928, p. 81 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁹ Cfr. Moniz Bandeira (2004: 33).

¹⁰ Cfr. Green (1942: 37); García Lupo (1964: 55); McGann (1960: 129-177); Aguilar Monteverde (1965); Combs (1986).

mayor parte de la clase política de su país de que era necesario ampliar los mercados externos y en particular los de América Latina, ahora volvía a ocupar la Secretaría de Estado, tras ocho años fuera del gobierno.

Argentina era un caso emblemático de las relaciones entre Estados Unidos y América del Sur. Mientras que el comercio exterior argentino llegaba en 1881 a casi 100 millones de pesos, de los cuáles 80 millones eran con Europa, el comercio con los vecinos anglosajones apenas alcanzaba un 8 % del total. Justamente la imposibilidad de Estados Unidos para concretar la convocatoria a la primera conferencia, en 1881, se conjugó con la consolidación, durante esa década, de los lazos argentinos con Europa, y con Gran Bretaña en particular, situación que colocaría al país del sur en una posición de mayor fuerza para contrarrestar las iniciativas estadounidenses. Por otra parte, hacia 1880, a diferencia del Viejo Continente, Estados Unidos no disponía de líneas de navegación, ni de bancos, ni de comunicaciones, ni de representantes diplomáticos y comerciales que hicieran más fluidas las relaciones con Argentina¹¹.

Frente a la iniciativa de la Casa Blanca de principios de la década de 1880, ¿cuál había sido la posición argentina? El gobierno nacional, encabezado por Julio Argentino Roca (1880-1886), era escéptico con la convocatoria. En las instrucciones recibidas por el representante argentino en Washington Luis L. Domínguez ante la primera convocatoria a un congreso de estas características, se planteaba: *“Ha manifestado aquel gobierno ciertas tendencias de predominio a que se considera con derecho por su poder en relación con las demás naciones americanas y ha creído que invocando intereses de la América podría ejercer supremacía. El señor ministro debe prestar su mayor atención sobre este punto y sostener siempre los derechos, la igualdad y la independencia de esas naciones”*¹².

En Europa también existía cierta preocupación por el proyecto estadounidense. El gobierno español, por ejemplo, envió a sus representantes en América Latina una circular, el 18 de febrero de 1882, encomendándolos a *“... que por medios directos, indirectos, y reservados combatiesen y contrariasen el proyecto de dicho Congreso, cuyas tendencias finales, aunque veladas bajo el pretexto de objetivos filantrópicos y humanitarios, eran, á no dudarlo, tanto los de mermar la provechosa y legítima influencia que la Europa en general y más particularmente España correspondían en aquellos pueblos de nuestra raza, como los de aumentar las del Gobierno de la Unión hasta hacerla preponderante, exclusiva y casi soberana en el Nuevo Mundo”*¹³. El temor a un avance estadounidense era compartido por los gobiernos europeos y por sus socios latinoamericanos.

¹¹ Cfr. McGann (1960: 140).

¹² Citado por Sanz (1964: 68).

¹³ *Memorándum sobre reunión de Congresos Americanos*. Sin fecha. AMAE. Política. América. Leg. 2296. Citado por Heredia (2007: 127). [El subrayado es nuestro]

Blaine era conciente de las resistencias internas y externas por lo cual, aún durante los ochos años en que no condujo la diplomacia estadounidense, hizo *lobby* para que su iniciativa de una conferencia panamericana se hiciera realidad. Incluso este proyecto fue una de sus banderas en la campaña presidencial en la que fue derrotado, en 1884¹⁴.

Mientras tanto, el gobierno de Washington siguió con la política de avance en el continente. En julio de 1884, el presidente Arthur nombró una comisión de tres personas para que viajaran a Sudamérica a investigar cómo incrementar las relaciones comerciales. Esto marcó un giro en cuanto al interés gubernamental por aumentar su presencia en la región meridional del continente americano. Esta comisión, liderada por William E. Curtis, insistió en la necesidad de convocar una conferencia panamericana para estrechar los lazos con los países del continente¹⁵. En 1886, fue presentado un proyecto de ley, del senador William P. Frye, leal a Blaine, que justamente proponía que se convocara a una convención de delegados americanos para octubre de 1887 con el objetivo de promover el comercio interamericano a través de una unión aduanera¹⁶.

Esta iniciativa fue impulsada por los poderosos congresistas William McKinley, republicano de Ohio, y John T. Morgan, demócrata de Alabama. La idea de la convocatoria volvió a cobrar fuerza a comienzos de 1888 y, en mayo de ese año, fue aprobado un proyecto que autorizaba al presidente a invitar a los demás gobiernos americanos a la conferencia. El consenso bipartidista en el congreso estadounidense pudo más que la negativa del presidente Cleveland y su Secretario de Estado Thomas Francis Bayard. La iniciativa de Blaine recién pudo concretarse, entonces, recién cuando éste volvió a estar al frente del Departamento de Estado, en 1889, bajo la presidencia de Harrison¹⁷, aunque la convocatoria a la Conferencia Panamericana ya había sido aprobada por el congreso durante el gobierno demócrata que lo antecedió.

La concreción del proyecto estadounidense constituía, además, una respuesta a dos “amenazas”: a los intentos de España de reposicionarse en la región, en particular alrededor de la recientemente creada “Unión Iberoamericana”, y a la posibilidad de que se concretara un congreso latinoamericano, que excluyera a Estados Unidos, como los que habían fracasado en las década anteriores.

España, intentando reeditar la influencia que había tenido en América durante la etapa colonial –cuyos resabios aún se mantenían en Cuba y Puerto Rico–, lanzó en 1885 la Unión

¹⁴ Cfr. Smith (2005: 47).

¹⁵ Cfr. Healy (2002: 144-145).

¹⁶ Frente a esta nueva iniciativa, la cancillería española volvió a mandar a sus representantes en América Latina para que fomentasen entre los gobiernos de esos países la oposición a la reunión en Washington. Cfr. Heredia (2007).

¹⁷ Su posición en favor de ampliar la relación con América Central y del Sur fue fundamental en su designación como Secretario de Estado, ya que era un objetivo que se había trazado la administración Harrison. Cfr. Healy (2002: 139).

Iberoamericana, que operaría como plataforma institucional del pan-hispanismo, corriente que intentaría “mediar” entre el latinoamericanismo y el panamericanismo¹⁸. Esta iniciativa española tenía por objeto contrarrestar a las otras dos tendencias y aprovechar el inminente cuarto centenario de la llegada de Colón a América, como instancia para reafirmar los históricos vínculos latinoamericanos con la “madre patria”¹⁹. España alentó la creación de filiales de la Unión Iberoamericana en casi todas las capitales latinoamericanas, una de cuyas principales acciones era impulsar el sentimiento anti-yanqui entre los gobiernos de esos países. Esta nueva organización, que incluía a Brasil en su programa, se proponía impulsar las relaciones comerciales de las naciones ibéricas con América Latina, al considerar que esta región era un “mercado natural” para España y Portugal. Según lo establecía su Estatuto, *“La Unión Iberoamericana era una asociación internacional con fines científicos, literarios y económicos; su objeto, por tanto, era estrechar las relaciones sociales, económicas, científicas, literarias y artísticas entre España, Portugal y las naciones americanas de habla hispana y portuguesa, y ‘preparar la más estrecha unión comercial en el porvenir’.* (...) *Una preocupación especial era la promoción de líneas de vapores que unieran directamente los puertos españoles con los latinoamericanos, condición esencial para que los lazos comerciales fuesen realmente fructíferos”* (Heredia, 2007: 69-70). Los objetivos eran similares a los que tenía la iniciativa de Blaine, más allá de la imposibilidad estructural de España de ocupar el rol que Estados Unidos pretendía disputarle a Gran Bretaña y a otras potencias en la región. A mediados de la década de 1880, España empezó a sondear a distintos gobiernos de la región para realizar un Congreso Iberoamericano en Madrid –que no llegó a concretarse–, a la par que intentaba obstaculizar cualquier integración de América Latina bajo la órbita de la Casa Blanca.

Al mismo tiempo, se reeditaban en la región proyectos latinoamericanistas. Hacia 1861, el colombiano José María Torres Caicedo había sentado las bases de una organización que nucleara a las ex colonias españolas. Años más tarde, en 1879, él mismo impulsó la creación en París de una sociedad que llamó “Unión Latinoamericana”, que en 1882 abrió una filial en Roma. Colombia y Venezuela, cuna del bolivarianismo, intentaron concretar en esa misma década los anhelados congresos latinoamericanos, para hacer frente a las iniciativas estadounidense y española. En 1880, Colombia invitó a las repúblicas latinoamericanas a una reunión en Panamá, que se realizaría al año siguiente²⁰. Pocos años más tarde, Venezuela lanzó una iniciativa similar,

¹⁸ Para un documentado análisis sobre las pugnas entre los distintos proyectos de integración, véase Heredia (2007: 67-148).

¹⁹ Curiosamente, un siglo después, y en el marco del Quinto Centenario, se reeditó la “guerra de congresos”. En 1991, en los albores del Quinto Centenario, el gobierno estadounidense lanzó la “Iniciativa para las Américas” – piedra fundamental de lo que sería el proyecto del ALCA–, España lanzó las Cumbres Iberoamericanas, y Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay aprobaron el MERCOSUR. Cfr. Morgenfeld (2005b, 2006a, 2006b).

²⁰ La posición del gobierno de Roca era mantener la tradicional reticencia argentina frente a cualquier atisbo de organización latinoamericana inspirada en los ideales de Bolívar. Si bien aceptó la invitación colombiana al

cuya concreción estaba prevista para 1884. El objetivo de ambos cónclaves, que resultaron un fracaso, era que los problemas entre los países latinoamericanos fueran resueltos pacíficamente y sin necesidad de recurrir a mediaciones de otros países (como había ocurrido con conflictos limítrofes, en los que Estados Unidos había intentado terciar). Los conflictos internos y entre estos países, al igual que en las décadas anteriores, impidieron que prosperaran estas alternativas²¹.

Finalmente, la convocatoria de Blaine de alguna forma coincidía con otra convocatoria continental, la lanzada por Argentina y Uruguay, que invitaron a todas las naciones vecinas al Congreso Sudamericano de Derecho Internacional (Montevideo, 1888-1889)²². Frente a esta reunión, que según el Departamento de Estado “*por su naturaleza y para todos sus fines y efectos era exclusivamente sudamericana*”²³, el gobierno estadounidense decidió finalmente concretar la convocatoria a la Primera Conferencia Panamericana. Es interesante destacar cómo la convocatoria al congreso en Montevideo dejaba afuera, en forma explícita, a Estados Unidos. El ministro de relaciones exteriores de Argentina, Norberto Quirno Costa, envió una comunicación a Roque Sáenz Peña, quien estaba en Uruguay, indicándole que se había decidido “... *que se invitara [únicamente] a los Estados de Sud América, teniéndose presente que éstos se encuentran vinculados entre sí por los intereses políticos, comerciales y aun de vecindad. Los demás estados, del Norte y Centro de la América o no vendrían o llegarían tarde, o tal vez alguno de ellos asumiera un rol de supremacía inconveniente...*”²⁴.

A la reunión de cierre de dicho congreso asistió nada menos que el presidente argentino, Miguel Juárez Celman (1886-1890), quien pronunció un discurso en el que reivindicó las relaciones con Europa, interés supremo del gobierno argentino: “*el Viejo Mundo, que no sólo nos envía capital y maquinarias, sino también las... obras de sus grandes pensadores [y]... con el que intercambiamos nuestros productos y dividimos nuestra riqueza*”²⁵. Este congreso, que se realizó en la capital uruguaya entre agosto de 1888 y febrero de 1889, anticiparía de algún modo la postura que esgrimiría el gobierno argentino para confrontar con la postura estadounidense en la conferencia de Washington, que se inició apenas unos meses después.

congreso, el ministro de relaciones exteriores, Bernardo de Irigoyen, mostró su desacuerdo frente a cualquier proyecto que implicara la organización de gobiernos o ejércitos continentales porque eran impracticables. Había una continuidad con respecto a las posiciones de los congresos latinoamericanos de las décadas anteriores.

²¹ Las vicisitudes de estos dos congresos están analizadas en Heredia (2007: 83-98).

²² A esa conferencia asistieron delegaciones de Brasil, Bolivia, Perú, Paraguay, Chile, Argentina y Uruguay. Los delegados argentinos fueron Manuel Quintana y Roque Sáenz Peña, los mismos que pocos meses después representarían al país en Washington.

²³ La Unión Panamericana. The Columbus Memorial Library. Tercera Conferencia Internacional de los Estados Americanos. *Memorandum Confidencial* para el uso de los delegados de los Estados Unidos de América del Norte, p. 22. Citado por McGann (1960: 122).

²⁴ Quirno Costa a Sáenz Peña, Buenos Aires, 13 de marzo de 1888, en Sáenz Peña, *Escritos*, t. III, p. 359. Citado por McGann (1960: 123). [El subrayado es nuestro]

²⁵ International American Conference, 1880-1890, *Reports of Committees and Discussions Thereon*, 4 vols., Washington, 1890, t. IV, pp. 286-287. Citado por McGann (1960: 125).

Además de Blaine, otro impulsor de la Primera Conferencia Panamericana fue Hinton Rowan Helper, agente consular en Buenos Aires, nombrado por el presidente Lincoln. Luego de cinco años en Argentina, volvió a Estados Unidos y se transformó en un gran promotor del panamericanismo: *“Mediante cartas personales, instando a ciudadanos influyentes, y memoriales al Congreso, el entusiasta publicista buscaba apoyo para su proyecto de un ferrocarril panamericano que debía extenderse desde la Bahía de Hudson hasta el Estrecho de Magallanes. Después de varios intentos infructuosos, logró en 1886 que se aprobara una ley autorizando la celebración de una conferencia para estudiar una intensificación de relaciones comerciales entre las Américas. A Helper, estimulado por su residencia en la Argentina, debe reconocérsele el mérito no solo de la convocatoria de la Primera Conferencia Panamericana, sino también de la diversidad del temario”* (Peterson, 1985a: 328-329). Estaba claro, para los representantes estadounidenses en Buenos Aires, que este país tenía una sólida relación económica con Londres y que sería muy trabajoso para Washington revertir esta situación. Bayless W. Hanna, máximo diplomático estadounidense en Argentina entre 1885 y 1889, por ejemplo, escribió sendas comunicaciones a Blaine, en 1889, detallándole las características del formidable comercio entre Gran Bretaña y Argentina, y a la vez las dificultades de la comunicación por correo entre Estados Unidos y el país del sur, lo cual traía quejas de todo tipo²⁶.

Como ya fue señalado, el congreso estadounidense aprobó en mayo de 1888, la autorización para la convocatoria a la conferencia panamericana. Las materias que debían tratarse en la misma eran: creación de una unión aduanera; establecimiento de comunicaciones regulares y frecuentes entre los puertos y de un sistema uniforme de aduanas; adopción de un único sistema de pesas y medidas y de una moneda común emitida por cada gobierno; adopción de legislación sanitaria y de propiedad literaria; y planteo de un plan de arbitraje para la resolución de todos los conflictos que pudieran producirse entre estados americanos.

Frente a la inminente concreción de la conferencia, la dirigencia argentina empezó a manifestar su posición, lo cual puede observarse en detalle en el análisis sobre la futura conferencia que el representante argentino en Washington, Vicente G. Quesada (1885-1892), envió por carta al entonces ministro de relaciones exteriores: *“...y creo ahora de mi deber rogar á V.E. muy encarecidamente se digne fijar la atención del gobierno argentino sobre los objetos y las tendencias del referido proyecto, así como acerca de los peligros, á mi juicio, á que pudieran exponerse países relativamente débiles y nuevos, en un congreso anti-europeo por sus objetos, cuyas resoluciones deberán tomarse probablemente por mayoría, y en el cual, comienza la*

²⁶ Estos diagnósticos del representante argentino se encuentran publicados en el *Foreign Relations of the United States*, 1890, pp. 4-7.

diferencia, poco halagadora para los invitados, por la diversidad en el número de representantes. (...) El interés yankee ante todo, sobre todo y contra todo, porque podría decirse que consideran que la América es para los yankees y que las demás naciones quedan como menores de edad de cuya tutela se encarga la vanidad de estos políticos y como en esto puede decirse encuentran apoyo en la imprevisión y la debilidad de las Repúblicas vecinas, suponen posible el dominar el continente por las sanciones del proyectado congreso, si en tal apreciación no estuviera yo equivocado. Aspiran y pretenden promover sus intereses en ese Congreso, que podría quizá ser para ellos el medio de asegurar mercados exclusivos para su plata sellada, para sus productos y sus mercancías, y por ello sueñan con una union aduanera, que es la uniformidad arancelaria y de régimen. Me permito insistir en que es el mas grande peligro, segun mi criterio, á que pueden exponerse esas nacionalidades; porque, como ya tuve la honra de exponer á V.E. mas de una vez, los gobiernos de las repúblicas vecinas á este coloso, viven en perpétua súplica para que los ayude y proteja en todos los conflictos internacionales. (...) La influencia yankee, pudiera asegurarse, será omnipotente dados esos antecedentes, y á ciertas repúblicas les conviene hacer concesiones á trueque que les rebajen tarifas para ciertas producciones; pero en general puede decirse que en tal caso no se encuentra la República Argentina, ni Chile, ni el Uruguay, ni el Paraguay, ni Bolivia. Si es difícil que la reforma arancelaria triunfe para abrir este mercado á nuestras lanas, qué lógica les guia para promover la baja aduanera? No la han conseguido todavía con el Canadá, pais limitrofe y cuyos intereses recíprocos los llevaría tal vez por ese camino. (...) Todo pueblo libre no se somete á tales pactos, por cuanto si necesita lo establece por tratados de comercio, á término fijo, que reglamentan relaciones de nacion á nacion, pero no dentro de todo un continente. No lo ha intentado Europa y esta invencion yankee, sería para nosotros el caballo de Troya. (...) Los intereses, solo los intereses, puede sostenerse sin exageración, deben guiar en materia de comercio, y nuestro porvenir está, paréceme, como pais ganadero, en abrir los mercados europeos á nuestras carnes, y me permito decir que no se obtiene por medio de ligas y pactos con los Estados Unidos, que es productor precisamente de la ganaderia y agricultura y no se oculta á nadie que respecto de la mayoría de las naciones no hay ni habrá comercio con nosotros. (...) Así, celebrar ligas aduaneras entre todas las naciones del continente americano para uniformar las tarifas, cuando viven en perpétuo divorcio comercial, es, sin exageracion, propósito halade; pero no lo es para los Estados Unidos que es pais fabril, y que necesita mercados para vender el producto de sus industrias nacidas al favor de un sistema proteccionista que hace imposible la competencia con las mercaderias similares de extranjerias. Sería el pacto del lobo con el cordero. (...) Nuestros intereses actuales son, puede decirse con verdad, opuestos, por lo tanto, á los intereses yankees. Estos cuentan ahora con una población

de sesenta millones, aumento prodigioso debido á la inmigración, y en ese camino nos encontramos en la República Argentina. Aquí, no quieren ya más inmigrantes, allí los pedimos y los necesitamos. Aquí la industria vive por derechos tales que hace imposible la competencia; allí estamos todavía en el período de la ganadería y la agricultura, y para tales productos necesitamos los mercados europeos. Todo nos lleva á seguir el ejemplo de esta nación, pero no á paralizar las corrientes de nuestro progreso para servir los intereses yankees. Concurrir á ese Congreso, seria, cuando menos, alarmar á la Europa sin razon y sin motivo, según la manera como a mi juicio se presentan los sucesos. (...) Bien, pues, me permito manifestar que, antes de la invitacion que hará este gobierno probablemente, y con mucho estudio, por medio de las legaciones de los Estados Unidos en cada país, para ofrecer al oído el apoyo de esta nación contra la Europa, dejándonos, sin embargo, sin resguardo contra ella misma; antes que tal suceda, si el señor Cleveland incurriera en la ligereza de promulgar tal ley; antes, digo, parecíame prudente y previsor ponerse de acuerdo con los gobiernos de Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, es decir, con las naciones cuyos intereses mercantiles nos conviene armonizar. Este acuerdo prévio, podría servir para convenir el procedimiento en caso de que se hiciera la invitacion al Congreso, y bajo reservas circunspectas, obrar todos de conformidad²⁷.

En esta carta puede observarse claramente cómo el representante argentino en Washington era totalmente reticente frente al avance de Estados Unidos en el continente, a la vez que defendía la relación privilegiada con el Viejo Continente. Quesada expone en esta misiva cuáles eran sus preocupaciones principales frente a la convocatoria estadounidense: el carácter antieuropeo del congreso (es decir, era claramente conciente de la disputa entre Estados Unidos y Europa en América Latina); el objetivo de Estados Unidos de asegurarse mercados con preferencias (por la unión aduanera); lo dificultoso que era para las naciones latinoamericanas lograr que Estados Unidos redujera las tarifas aduaneras; la necesidad argentina de abrir los mercados europeos para sus exportaciones agropecuarias como interés supremo de la política exterior; el carácter competitivo de las economías argentina y estadounidense, en tanto ambas eran productoras y exportadoras de productos agropecuarios; la imposibilidad del país del sur de competir con la industria del norte; y la necesidad de que Argentina se pusiera de acuerdo

²⁷ Carta manuscrita de Vicente G. Quesada al ministro de relaciones exteriores, Norberto Quirno Costa, Washington, 26 de julio de 1888 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 138, I Conferencia Panamericana. Washington, folios 38 a 51) [El subrayado es nuestro]. En este mismo sentido venía manifestándose Quesada en sendos artículos que publicó, desde 1887, en la *Revista Nacional*. Otras prevenciones de Quesada sobre el futuro congreso pueden leerse en la carta confidencial que envió a Quirno Costa el 23 de febrero de 1889, reproducida en *Colección Quirno Costa, Archivo de la Academia Nacional de Historia*, Caja IX, Folio 297. Quesada profundizó su visión crítica de los Estados Unidos, tanto en publicaciones que realizó con su firma, como en un famoso libro en el que se ocultó tras un seudónimo. Cfr. Quesada (1904); Quesada -De Pantoja, Domingo- (1893); Viñas (1998: 132-140).

con el resto de los países sudamericanos para enfrentar las pretensiones estadounidenses y evitar el pacto “del lobo con el cordero”²⁸.

Claro que había otras posiciones, minoritarias en esa época, que sostenían que sería provechoso para Argentina profundizar las relaciones con el coloso del norte. En este sentido, por ejemplo, se expresaba Alejandro Calvo: “*Al iniciarse la vida nacional en todas esas repúblicas, adoptándose por ellas las bases fundamentales de la Constitución americana, sus ciudadanos se armonizaron a los yankees en el pensamiento; y tendrán la oportunidad de desenvolverse como ellos en la acción, cuando impulsados por el interés económico de su país, los americanos, horadando montañas, salvando rios y precipicios, hagan llegar a Buenos Aires, como ha llegado a Méjico el silbido de sus locomotoras*”²⁹. Calvo planteaba que había que profundizar los intercambios comerciales y políticos con todo el mundo y particularmente con Washington y por eso sostenía que la doctrina Monroe debía ser una causa común en América, para evitar posibles intervenciones externas. Planteaba que no era conveniente seguir importando de Europa aquello que se podía comprar en Estados Unidos con mejores calidades y precios. Más allá de estas posiciones, herederas de las ideas de Sarmiento y de la escuela de los constitucionalistas que admiraban el modelo estadounidense, la opinión más extendida en los sectores influyentes de la oligarquía nacional era que había que resistir el intento estadounidense de avanzar en el continente³⁰.

Pese a las sugerencias de Quesada de no participar en el cónclave, manifiestas en la carta enviada al ministro de relaciones exteriores el 23 de febrero de 1889, Juárez Celman y Quirno Costa ya habían aceptado la invitación y nombrado una delegación, entendiendo que sería desacertado quedar fuera de la asamblea en la cual se debatirían temas cruciales para el futuro del continente. Según Quirno Costa, Argentina debía hacer oír su voz en Washington³¹. Y así se lo hizo saber al representante del gobierno español en Buenos Aires, quien recibió con regocijo sus palabras. El canciller afirmaba: “Hace veinte años, desde 1867... que los Estados Unidos tiene cerrados sus puertos á las primeras materias de la producción argentina, sobre todo á sus lanas... La doctrina de Monroe, dogma político ante todo, tendria por lo menos una aplicación

²⁸ Esta posición “europeísta” y “antiyanqui” era predominante en ese momento. Otro ejemplo de la misma se expresa en la publicación de la tesis doctoral de Francisco B. Astigueta titulada *Solidaridad Americana* (Tesis presentada a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, Imprenta Moreno, Buenos Aires, 1888), en la que se planteaba que la Unión Americana debía excluir a los Estados Unidos, cuyos designios y ambiciones eran ajenos al del resto de las naciones americanas. Cfr. Sanz (1990: 57). En el **Anexo V** pueden apreciarse otros documentos con las posiciones de Quesada y Roque Sáenz Peña, que ilustran esa orientación de la política exterior argentina.

²⁹ Calvo (1886). Citado por Satas (1989: 41).

³⁰ Para un análisis de la polémica entre Calvo y los “proeuropeos”, véanse McGann (1960: 157-171) y Sanz (1990: 57-60).

³¹ Poco antes del inicio de la conferencia, en septiembre de 1889, Quirno Costa era reemplazado por Estanislao Zeballos, quien permanecería al frente del ministerio de relaciones exteriores hasta abril del año siguiente (**Anexo II**). Zeballos, quien entonces era presidente de la Sociedad Rural Argentina, dirigió otras dos veces la cancillería argentina, bajo las presidencias de Pellegrini y Figueroa Alcorta. Cfr. Etchepareborda (1982: 35-37).

vacía de sentido práctico, si se intentase pedir en su nombre á Estados cuya riqueza, cuyos progresos, cuyo bienestar creciente, estan ya solidamente constituidos por su vitales relaciones con los países y mercados de Europa... la República del Norte no puede pensar de veras en que nosotros, que tenemos por unidad nuestra libra esterlina... vayamos á aceptar y á imponernos el tipo de su dollar, y á cambiar las arcas inglesas, de cuyo oro disponemos á manos llenas, por una plata cuya abundancia, ó cuyo exceso en nada nos afecta, ni nos atrae. Iremos, pues, al Congreso de Washington, si al fin llega á ser un hecho... sin otro punto de vista esencial é indeclinable que el de abogar por nuestro interés nacional, hoy ligado íntimamente a los capitales y productos europeos, contra toda inútil y dañosa tendencia monopolizadora...”³².

Por fin se concretaría, hacia fines de 1889, el anhelo de Blaine, que traducía los intereses de los grandes capitalistas estadounidenses, necesitados de nuevos mercados para colocar su creciente producción, de nuevos destinos para exportar sus capitales y de nuevos tomadores de empréstitos a quienes prestarles dinero. Quien estuvo a cargo de la preparación de la conferencia fue William Curtis, aquel que había liderado la comisión para expandir el comercio con América Latina en 1884, y quien sería luego el que quedaría a cargo de la institución panamericana constituida en Washington.

2. Características de la Conferencia

La Primera Conferencia Panamericana se llevó a cabo en Washington entre el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890. En el congreso participaron 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Argentina estuvo representada por dos delegados, ambos futuros presidentes: Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana³³. Estados Unidos tenía una delegación de diez miembros, altos representantes de la burguesía: John B. Henderson –jefe de la delegación, ex senador de Missouri-, Charles R. Flint –de New York, gran comerciante, dueño de barcos y financista con

³² Transcripción de Salvador López Quijano de las palabras de Quirno Costa. *Del Ministro de España en Argentina al Ministro de Estado*. Buenos Aires, 11 de diciembre de 1888. AMAE. Política. Estados Unidos. Leg. 2414. Citado por Heredia (2007: 141-143). [El subrayado es nuestro]

³³ Roque Sáenz Peña había sido subsecretario de relaciones exteriores y miembro de la delegación argentina en la Conferencia Sudamericana de Montevideo de 1888. Quintana también había participado en la conferencia de Montevideo, había sido legislador en Buenos Aires y diputado y senador nacional. Cfr. Sanz (1990: 25). Vicente Quesada había sido designado como el tercer miembro de la delegación, pero renunció a integrarla para no interferir en las relaciones diplomáticas bilaterales. Para ver un análisis de primera mano de su labor en Washington, véase Quesada (1904). La delegación respondía al nuevo canciller, Zeballos, quien había asumido su cargo el 10 de septiembre de 1889. Las instrucciones, más allá de que años más tarde se las atribuyó Zeballos, habían sido ya redactadas por su antecesor, Quirno Costa, aunque se cree que quizás el primero haya colaborado con el último. Cfr. Ferrari (1995: 27-28); Satas (1987: 139-145).

intereses en América Latina-, Conelius N. Bliss –magnate proteccionista de New York-, Andrew Carnegie –dueño de minas de hierro y gran fabricante de acero de Pittsburgh-, Clement Studebaker –de Indiana, el mayor fabricante de carruajes y vagones-, Morris M. Estee –abogado de California, dedicado a la producción de fruta-³⁴, Henry G. Davis –de Virginia Occidental, consuegro de Blaine y relacionado con uno de los proyectos de ferrocarril panamericanos que se planeaba construir, además de intereses en la explotación del carbón-, John F. Hanson –empresario textil de Georgia-³⁵, T. Jefferson Coolidge –financista y banquero de Boston-³⁶ y William Henry Trescot –el único con experiencia diplomática-. Flint, Hanson, Davis y Trescot eran demócratas, mientras que los otros seis eran republicanos. Sólo Estee, único delegado del Oeste, representaba los intereses agrícolas³⁷. James Blaine, sin ser parte de la delegación de su país, ocupó la presidencia de la conferencia y fue el personaje más destacado³⁸.

En la conferencia se desarrollaron los siguientes temas: plan de arbitraje, tratados de reciprocidad, ferrocarril intercontinental, comunicación marítima, convenios sanitarios, reglamentación aduanera, moneda común de plata, patentes y marcas comerciales, pesas y medidas, tasas portuarias, y banco internacional, entre otros. En la invitación a la conferencia que había extendido Bayard, Secretario de Estado de Cleveland –y renuente a aceptar la iniciativa de Blaine-, se afirmaba que la conferencia sólo podía realizar recomendaciones, que de ninguna manera se tornarían en decisiones compulsivas para los participantes³⁹. Esta disposición, como veremos más adelante, terminaría siendo un obstáculo para las ambiciones de Blaine sobre los alcances de lo acordado en la conferencia.

Las instrucciones a la delegación argentina se desarrollaron, en parte, en una carta del ministro Quirno Costa enviada a Quintana el 24 de julio de 1889. En esta misiva, se aclaraba la posición del gobierno argentino; que *“se ha limitado á aceptar la invitación para tratar asuntos de comercio y otros de interés general, sin entrar en ninguna especificación al respecto, á fin de que los representantes argentinos tengan la suficiente libertad de acción para abstenerse en*

³⁴ En carta enviada a Blaine el 26 de junio de 1889 desde San Francisco, Estee expresa sus opiniones de los distintos puntos del programa (NARA, DS, I Inter-American Conference). Véase un extracto de esta carta en el **Anexo V**.

³⁵ En carta enviada a Blaine el 30 de julio de 1889 desde Macon, Hanson también expresa sus opiniones acerca de los distintos puntos del programa (NARA, DS, I Inter-American Conference).

³⁶ En carta enviada a Blaine el 25 de junio de 1889 desde Boston, Jefferson Coolidge plantea sus opiniones acerca de los distintos puntos del programa (NARA, DS, I Inter-American Conference). También el futuro representante estadounidense en argentina, Pitkin, le comunica al Secretario de Estado sus pareceres sobre los puntos a tratar en la Conferencia, en carta enviada el 3 de julio desde New Orleans (NARA, DS, I Inter-American Conference). En ambos casos se resalta la necesidad de generar mejores condiciones para competir con Europa, en el sentido de disputarle el comercio con América Latina.

³⁷ Cfr. Healy (2000: 147).

³⁸ Para una caracterización de Blaine y de su participación en la Conferencia de Washington, véanse Healy (2002: 4-16 y 138-159); y “Blaine and the First Conference” (Lockey, 1939: 71-84).

³⁹ En carta manuscrita detallando la invitación a la conferencia, Bayard describe el proyecto aprobado por el congreso de su país y destaca que la conferencia sólo podría emitir recomendaciones en tanto era consultiva. Carta de Bayard del 13 de julio de 1888 (NARA, DS, First Inter-American Conference). Cfr. Mecham (1960: 51-52).

aquellos puntos que no se considere prudente discutir ni comprometer opinión”⁴⁰. La postura argentina podría resumirse del siguiente modo: oposición a toda unión aduanera (teniendo en cuenta que el proteccionismo estadounidense se basaba en un principio económico opuesto al liberalismo que promovía régimen oligárquico), rechazo de toda propuesta de arbitraje permanente que impusiera una autoridad supranacional sobre las soberanías particulares de cada país, e insistencia en la necesidad de crear líneas de navegación directas y de eliminar todas las trabas aduaneras estadounidenses, que dificultaban el acceso de las mercancías argentinas. En las instrucciones aparecen dos ejes: uno económico y explícito (cuidar el mercado europeo) y otro político e implícito (frenar el avance de Estados Unidos en el continente)⁴¹.

Desde el inicio, los delegados argentinos chocaron permanentemente con sus pares estadounidenses y pusieron todo su empeño en complicar lo más posible el avance de las negociaciones y el arribo a cualquier tipo de acuerdo⁴². Hubo un claro contraste entre la actitud “constructiva” de la delegación encabezada por Blaine y la “obstruccionista” de sus pares argentinos. Como plantea Ernesto Quesada, hijo del otrora representante argentino en Estados Unidos, “*Los dos argentinos (...) fueron el eje de las discusiones, dentro y fuera de la sala de sesiones, en constante choque con la delegación estadounidense y convirtiéndose para todos en los involuntarios trouble fetes del congreso, máxime cuanto ninguno de los dos entendía inglés y lo poco que adivinaban en los discursos de los colegas angloamericanos involuntariamente lo interpretaban con espíritu prevenido, dando así lugar a curiosos incidentes recogidos en las actas de secretaría y a recriminaciones insertas en los debates taquigráficos...*” (Quesada, 1919: 311).

Lo anterior puede constatarse revisando todos los incidentes que protagonizó la delegación argentina, que se enfrentó a los anfitriones en la discusión formal sobre cómo debía llevarse a cabo la conferencia. Puso reparos en la elección del secretario y del presidente –Blaine– de la conferencia⁴³, se rehusó a participar de la excursión oficial por varias ciudades que organizaron

⁴⁰ Carta de Norberto Quirno Costa a Manuel Quintana, Buenos Aires, 24 de julio de 1889, en *Colección Quirno Costa, Archivo de la Academia Nacional de la Historia*, Caja X, folio 253. Véanse también las Instrucciones para los Plenipotenciarios de la República Argentina en el Congreso de Washington, Don Vicente Quesada, Don Manuel Quintana y Don Roque Sáenz Peña, en *MREC Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos*, 1854-1927, p. 202.

⁴¹ Cfr. Instrucciones para los Plenipotenciarios de la República Argentina en el Congreso de Washington, Don Vicente Quesada, don Manuel Quintana y don Roque Sáenz Peña, en *MREC Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos*, 1854-1927, pp. 202-212. Véase también Sanz (1990: 16-22).

⁴² En esta actitud “obstruccionista” fueron acompañados por sus pares chilenos, temerosos de que en la conferencia se tomara alguna decisión sobre los territorios que el país trasandino se había anexoado luego de la Guerra del Pacífico.

⁴³ Alegaron que sólo podía presidir la conferencia uno de sus delegados, y Blaine no lo era. Contra-mocionaron para que se lo designara como presidente honorario. Ante esta situación, la delegación estadounidense ofreció que renunciara uno de sus miembros, Flint, para que el Secretario de Estado pasara a ocupar formalmente su lugar. Frente a esta situación, los delegados argentinos finalmente cedieron y aceptaron que se eligiera a Blaine, excusándose ellos de votarlo, boicoteando así la sesión inaugural de la conferencia. Cfr. “Informe de la Delegación Argentina en Washington”, 11 de octubre de 1889, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1991, p. 12. Frente a esta

los anfitriones –pensada para mostrar, en un largo periplo a bordo de un “tren-palacio”, los adelantos industriales de la gran nación del norte-, presentó sus objeciones frente a la heterogeneidad de opiniones de los diez delegados norteamericanos –sosteniendo que debían expresar la posición unánime del gobierno estadounidense⁴⁴, exigió que las actas fueran leídas no sólo en inglés, sino también en castellano (y la designación de otro secretario de la Conferencia que hablara esa lengua) y se opuso a que se tratara cualquier punto que no figurase expresamente en el programa original, entre otras cuestiones de forma⁴⁵.

Frente a la negativa argentina a dar por descontado el dominio que Estados Unidos debía ejercer en la conferencia, el diario *Sun*, aliado demócrata de Blaine, denunció a los que se le opusieron en la sesión inaugural –en una clara alusión a Sáenz Peña y Quintana- como “empleados e instrumentos de Inglaterra”⁴⁶. Los delegados argentinos se destacaron, según la prensa que cubría la conferencia, por la minuciosidad con que escrutaban cualquier propuesta estadounidense que consideraban violatoria de sus derechos. Así lo narra Martí, en su cobertura periodística para el diario *La Nación*: “En los debates sobre el sorteo de los vicepresidentes; de los secretarios; sobre el quórum; sobre la firma de las actas, había defendido su parecer con minuciosidad y tesón don Manuel Quintana, delegado de la Argentina, que a Henderson, que con inoportuna chanza quiso como censurarle su ausencia del paseo, le respondió, seco y erguido: ‘Yo he estado donde me mandaba mi deber y donde me pareció mejor estar’; que a uno de los delegados colombianos, en disputa sobre si debían llamarse acuerdos o decisiones, los dictámenes de la conferencia, contestó así: ‘Lo mismo es que se llamen acuerdos o decisiones u opiniones o pareceres, puesto que en nada pueden obligar a las delegaciones que disientan de ellos, ni a sus gobiernos’; que a Blaine, cuando le dijo según cuentan: ‘En Boston dirían de usted por su figura, señor delegado argentino, que era un rector de universidad’, repuso inclinándose, ‘en mi país, señor secretario, todos tenemos la misma figura’” (Martí, 1955: 99). Esta actitud causaría honda impresión no sólo en la prensa, sino también entre los demás delegados latinoamericanos.

situación, que generó críticas a Blaine en la prensa opositora estadounidense, la postura del flamante canciller Zeballos fue algo más cauta, en tanto abrigaba esperanzas de que la Casa Blanca ayudara a Buenos Aires en un litigio con Brasil por problemas de límites en Misiones y en un potencial conflicto limítrofe con Chile, además de la intensificación del intercambio comercial bilateral que prometía Pitkin, recién nombrado como ministro de Estados Unidos en Buenos Aires. Cfr. Sanz (1990: 31-33).

⁴⁴ En carta enviada a Zeballos, Sáenz Peña critica a los delegados estadounidenses diciendo que cada uno respondía a sus partidos –Demócrata y Republicano- y que mostraban abiertamente sus diferencias, criticándose unos a otros, no representando a su país según instrucciones precisas, sino a intereses particulares. Por supuesto que esta situación sería aprovechada por el hábil diplomático para horadar las posiciones del país del norte en las distintas comisiones.

⁴⁵ Cfr. Healy (2000: 148-151).

⁴⁶ Esta cita está extraída de la carta enviada por Martí al diario *La Nación* el 4 de octubre de 1889, y publicada el 14 de noviembre. Martí –quien hacia finales de 1890 se convertiría en cónsul argentino en New York, hasta que la lucha por la independencia cubana lo llevó a reembarcarse hacia la isla- actuaba como corresponsal de ese periódico, y cubrió, con brillantes relatos, los pormenores de la Conferencia. En el libro que compila esos escritos (Martí, 1955), puede leerse un prólogo de Dardo Cúneo, en el que reseña la relación del cubano con el diario de Mitre.

La delegación estadounidense, principal interesada en que los objetivos de la conferencia se concretaran, intentó resolver todas las controversias y tuvo una actitud negociadora y conciliadora frente a los constantes reclamos argentinos: debieron ceder más de lo previsto, para no ver derrotadas todas sus iniciativas. Ernesto Quesada muestra cómo Blaine dejó de lado los proyectos iniciales, en pos de evitar el fracaso total del cónclave: *"...es unánime la opinión de que los argentinos Quintana y Sáenz Peña se destacaron entre todos y, en realidad, marcaron rumbos en todas las cuestiones principales: sin duda a su actitud se debió que Blaine prefiriera dejar adormecer por el momento sus viejos propósitos (...) de llegar a la hegemonía continental estadounidense por la unión aduanera, la unión monetaria, e indirectamente por el arbitraje, con el establecimiento de una alta corte panamericana; comprendió que si insistía con su actitud resuelta, haría fracasar la conferencia y ésta probablemente se disolvería"* (Quesada, 1919: 321-322).

¿Cuáles fueron las comisiones de trabajo que funcionaron en la conferencia? Además de la ejecutiva, la de reglamento y la de credenciales, hubo varias comisiones: de unión aduanera; de convención monetaria; de bienestar general, para presentar un plan de arbitraje; de derecho internacional privado; de extradición; de patentes y marcas comerciales; de pesas y medidas; de comunicación ferrocarrilera; de comunicaciones por el Atlántico; de comunicaciones por el Pacífico; de reglamentos aduaneros; de derechos de puerto; y de reglamentos sanitarios.

¿Qué suerte corrieron los distintos proyectos? Hubo algunos aprobados por unanimidad, aunque su contenido, luego de los debates, varió mucho en relación a las versiones originales: los relativos a pesas y medidas, el del ferrocarril intercontinental, el de nomenclatura de mercaderías, el de derechos consulares, el de reglamentos sanitarios, el de patentes y marcas, el de derecho internacional privado, el de comunicación por el Atlántico, el Pacífico y el mar Caribe, el de creación de una oficina intercontinental con fines comerciales, el de reclamaciones e intervención diplomática, el de navegación de los ríos, el de arbitraje con potencias extranjeras y el de derecho de conquista. Otros dictámenes de comisión fueron aún más debatidos: el de clasificación y avalúo de mercaderías, el de derechos y reglamentos de puertos y el del banco internacional americano. Lo más controvertido y discutido fueron los proyectos de unión aduanera, unión monetaria y arbitraje. En la sesión de clausura, además, se aprobó la fundación de la Biblioteca Colón⁴⁷.

A continuación, los principales temas abordados y debatidos en la conferencia.

⁴⁷ Como el objetivo de la presente investigación no es realizar un análisis exhaustivo de las conferencias, sino estudiar cómo se manifestaron, en ellas, las relaciones entre Estados Unidos y Argentina, en la exposición se pondrá mayor énfasis en todos los temas que resultaron de especial interés para esos dos países.

i. Unión aduanera

Un eje de discusión giró en torno a la unión aduanera – *Zollverein*-, viejo proyecto que Blaine venía propagandizando desde la campaña presidencial de 1884. Para los exportadores estadounidenses, el incremento del comercio con América Latina era la razón de ser del proyecto panamericano y se encargaron de impulsar la unión aduanera, como se desprende, por ejemplo, de los discursos de los integrantes de la Unión Comercial Hispano-Americana en el acto de lanzamiento de la misma, realizado el 29 de marzo de 1889⁴⁸. Este tema, de vital importancia, fue abordado por la comisión integrada por los delegados Valente, Henderson, Sáenz Peña, Romero, Martínez Silva, Alfonso, Guzmán y Polet Perazza. El texto que se formuló en la misma el 10 de abril de 1890, y que luego fue votado en la plenaria de la conferencia, excluía la unión aduanera y alentaba, en cambio, el establecimiento de acuerdos comerciales de reciprocidad: *“Recomiéndase a los gobiernos representados en esta conferencia, á cuyos intereses convenga celebrar tratados parciales de reciprocidad comercial, la negociación de estos tratados con una ó más de las naciones americanas, con quienes les convinieren concluirlos, bajo las bases que fueren aceptables en cada caso, teniendo en cuenta la situación, condiciones e interés especiales de cada nación, con objeto de promover su bienestar común”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 35).

Esto implicaba, como veremos a continuación, el fracaso de la iniciativa estadounidense de establecer una unión aduanera americana⁴⁹. Como concesión a la Casa Blanca, se incluyó una recomendación para promover acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. Sin embargo, y más allá de esta mención, el congreso y el gobierno estadounidenses no cambiaron la lógica proteccionista de su país respecto a ciertos productos “sensibles”, entre los que se encontraba la lana, producto clave en las exportaciones argentinas. Esto hizo que la recomendación de apertura comercial recíproca y bilateral quedara sólo en el papel, al menos hasta que, con la nueva llegada a la presidencia del demócrata Cleveland, en 1893, la situación cambiara temporalmente.

La delegación argentina tuvo un papel destacado en el ataque contra la iniciativa de la unión aduanera y aprovechó también las diferencias internas en la delegación estadounidense, promotora de esa iniciativa. Así lo explica Sáenz Peña a Zeballos en carta del 2 de febrero de 1890: *“Con la Liga Aduanera, de cuya comisión soy miembro, pasa algo más curioso; los E.U., digo mal, Mr. Henderson personalmente, se pronunció en contra del Zollverein, sin haberlo discutido; le pregunté si esa era la opinión de su Gobierno y me contestó que no la conocía, ni*

⁴⁸ Cfr. documentos citados en el **Anexo V**.

⁴⁹ Cfr. “Informe de Warner Sutton sobre la creación de una unión aduanera americana”. Este funcionario del Departamento de Estado presenta un detallado análisis sobre el proyecto estadounidense de un *Zollverein* americano (NARA, DS, I Inter-American Conference).

tampoco la de su Delegación; insinué la conveniencia de suspender la sesión hasta que pudiéramos hablar oficialmente, pero los pedidos amistosos y la contemplación que ellos nos guardan me decidió a continuar; Mr. Henderson mira el Zollverein como impracticable por el momento; pero acepta Tratados de reciprocidad; esto estaba en las instrucciones de su telegrama y consultaba nuestras conveniencias; lo invité pues a una reunión privada y le insinué Bases de un Tratado sobre la libre introducción de nuestras lana; lo aceptó personalmente, pero hasta ahora no ha podido hablar a Blaine ni a sus colegas”⁵⁰. Al no prosperar esta iniciativa para la introducción de lanas argentinas en el mercado del país del norte, los delegados argentinos profundizaron su ataque contra el proyecto de la unión aduanera⁵¹.

En la sesión del 15 de marzo de 1890, Sáenz Peña se explayó sobre la unión aduanera, el librecambio intercontinental y los tratados de reciprocidad: “No es un misterio para nadie, que las naciones de América sostienen y deservuelven su comercio de sus relaciones con Europa; el fenómeno económico se explica naturalmente y sin esfuerzo; nuestras riquezas las forman los productos del suelo, y si hay en el continente un mercado, que es manufacturero a la vez, él debe merecernos consideraciones especiales que tendré la satisfacción de dedicarle; pero es lógico, forzoso, inevitable, que los países productores de frutos naturales, o de materia prima, busquen y procuren los mercados fabriles, y especialmente aquellos que los reciben libremente”.(...) “...[el intercambio entre el Viejo y el Nuevo mundo] nace y vive del complemento de la riqueza productora con la fuerza fabril, y todo lo que tienda a ligar mercados similares en la producción será estéril, cuando no pernicioso; (...) un pacto continental sería innecesario, cuando menos, a la mayoría de los países hispanoamericanos; asegurar el librecambio entre mercados que no se cambian nada, sería lujo de utopía y ejemplo de esterilidad, yo estoy muy lejos de combatir el librecambio, resisto sólo las declaraciones suntuosas que serían tan desfavorables como improficuas al comercio de América”⁵². Sáenz Peña luego explicó cómo el gobierno de Washington se había rehusado en 1870 a aprobar un tratado comercial bilateral con Argentina, y sugirió que en 1890 no ocurriría algo muy distinto.

Esta oposición argentina al proteccionismo norteamericano se había manifestado antes de la conferencia. Así lo advertía ya Quesada, en carta manuscrita a Quirno Costa, el 5 de enero de 1888, comentando el proyecto del senador Sherman para convocar a la conferencia panamericana: “... y llamo la atención de V.E. sobre el hecho significativo de que, mientras se

⁵⁰ Citado por Sanz (1990: 39).

⁵¹ Había una diferencia entre Zeballos y Sáenz Peña en cuanto a las relaciones comerciales con Estados Unidos. Mientras el primero era más optimista e impulsaba a sus delegados a impresionar bien a Blaine, con el objetivo de obtener concesiones aduaneras, el delegado argentino consideraba que el proteccionismo estadounidense era inamovible, y por lo tanto había que resistir todo lo posible la concreción de las iniciativas del país del norte. Incluso descreía de las manifestaciones del delegado estadounidense Pitkin sobre un inminente incremento de las relaciones comerciales argentino-estadounidenses. Cfr. Sanz (1990: 43-44).

⁵² Citado por Silva (1946: 778-779). [El subrayado es nuestro]

manifiesta el deseo de estrechar relaciones comerciales, el mismo senador es el mas ardiente defensor del sistema proteccionista, y en especial del alto derecho aduanero impuesto á la lana. De manera que no se explica la sinceridad del proyecto por cuanto se cierra el mercado á nuestras lanas y se pretende que, aun modifiquemos nuestros impuestos, para favorecer la producción yankee. El comercio no se promueve sino obedeciendo las leyes del intercambio equitativo, es decir, hacer posible el cambio de producciones, sean materias primas ó manufacturas; pero aquí creen que debemos constituirnos en sus obligados consumidores para encontrar mercado al exceso de su plata sellada y á sus carísimas producciones fabriles lanares ó de algodón. El proyecto, pues, para promover una reunión de delegados de esas repúblicas, es lo mas grave que puede idearse, porque si prevalece la mayoría se hará decisiva la influencia yankee, que es todo poderosa en las repúblicas de la América Central, como lo es en México, mientras que las naciones del Plata, ni Chile ni Bolivia, tienen los mismos intereses ni las mismas ventajas. El Brasil que cuenta este mercado como el mas poderoso consumidor de su café, tambien se encuentra en condiciones superiores á la República Argentina, cuyas carnes, cueros, lanas y producciones agrícolas no son aquí consumidas. No habría interés equitativo en ligarse por pactos internacionales cuando la libertad de acción nos ha dado tan fecundos resultados. Creo de mi deber dar a V.E. cuenta del proyecto y llamarle la atencion sobre la trascendencia de su objeto, lo que no escapará por cierto al elevado criterio de V.E.”⁵³. Quesada dejaba en claro su posición: no debían rebajarse las tarifas aduaneras argentinas para los productos fabriles estadounidenses mientras no se permitiera entrar libremente al mercado del norte las exportaciones primarias argentinas, especialmente la lana. Conociendo las tendencias proteccionistas estadounidenses, Quesada planteaba que era impropcedente negociar en esas condiciones un pacto comercial continental. El carácter competitivo de las economías argentina y estadounidense impedía avanzar en un mayor intercambio comercial.

Ya a principios del año siguiente, en vistas de concreción de la conferencia, Quesada envió otra comunicación a Quirno Costa, advirtiendo nuevamente de los peligros de una unión aduanera: “Así, á medida que se acerca aquel Congreso, mas claros muestran los yankees su objetivo de Unión aduanera, para reservar si pudieran á sus mercaderias los aranceles del Continente, mientras ellos cierran los suyos á nuestras lanas, todo en honra y provecho de esta pretenciosa hermana mayor, que quiere inmovilizar nuestro sistema aduanero para beneficiar sus industriales. Con esa mira invitan ahora al Canadá, y no dudo que al dominio le interesa la Union aduanera, mientras que seria la ruina de nuestro crédito en Europa y perjudicial á nuestros mercados Europeos que son los que consumen nuestros productos agrícolas y

⁵³ Carta manuscrita de Vicente G. Quesada al Ministro de Relaciones Exteriores Quirno Costa, 5 de enero de 1888 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 9, I Conferencia Panamericana, folios 1 a 3).

ganaderos”. En esa comunicación, el representante argentino en Washington introdujo y adjuntó un artículo de *The Washington Post* del 13 de febrero de 1889, titulado “Europa en América”, que señalaba: “*La trascendental importancia de relaciones comerciales y sociales más íntimas con las hermanas naciones de las tres Américas puede ser apreciada con una mirada sobre la influencia europea en el hemisferio occidental. (...) Las naciones europeas, juntas, controlan cinco sextos del comercio exterior de las naciones americanas ubicadas al sur de Estados Unidos, lo que muestra la importancia de que profundicemos nuestras relaciones comerciales en esa dirección*”⁵⁴.

La posibilidad de una unión aduanera generaba mucho temor en Europa. A modo de ejemplo y en consonancia con las anteriormente mencionadas comunicaciones de la cancillería española, puede verse la reacción que generó en Austria el proyecto de Blaine, a través de una carta manuscrita del representante en Viena al canciller argentino: “*El Congreso de Delegados de los Estados de America, que acaba de reunirse en Washington, despierta, como es logico, en alto grado la atencion de los pueblos europeos, cuyos organos de prensa se ocupan muy detenidamente de aquella reunion. Si hoy tengo el honor de elevar al conocimiento de V.E. un articulo, sobre ese Congreso, acompañando también su traduccion al español, no es por considerar esencialmente importantes sus argumentos y las conclusiones á que llega, sino por tener motivos de suponer que ese articulo espresa las opiniones al respecto del Gobierno Imperial y Real de esta monarquia, siendo el ‘Fremdenblatt’ el órgano reconocido del Ministerio de Relaciones Exteriores de Austria-Hungria*”. Dice el artículo, del 5 de octubre de 1889: “*(...) El objeto del Congreso es ni mas ni menos que transformar la America toda en un solo y unico territorio económico; se trata, pues, de la aplicacion de la Doctrina Monroe á la economia politica. Formacion de una Union aduanera americana, ó sea el establecimiento de una frontera aduanera comun hacia el extranjero, adopcion de pesas, medidas y monedas uniformes, mejora radical de los medios de comunicacion y con ello de las relaciones entre varios estados, y finalmente –como consecuencia logica de la union asi establecida- creacion de tribunales arbitrarios para la solucion de toda diferencia que resultase; estos son los puntos que se someteran á la discusion del Congreso. De todo el panorama, la parte relativa á la politica aduanera es la que mayor atencion ha despertado, comprobando la prensa que todos los Estados europeos verían en la formacion de la Union aduanera una lesión mas ó menos profunda de sus intereses. La prensa inglesa proclamó sin reserva esta su opinion, y en el mismo sentido y con la misma fuerza se pronuncio tambien la española. En la misma situacion, aunque quizas no tan marcadamente, se halla tambien Austria; tambien nuestros industriales han hecho,*

⁵⁴ Carta manuscrita de Vicente G. Quesada el Ministro de Relaciones Exteriores Quirno Costa, 13 de febrero de 1889 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 30, I Conferencia Panamericana, folios 110 a 112). [La traducción del artículo periodístico y el subrayado son nuestros]

con muchos sacrificios, grandes empeños parcialmente con buenos resultados, para conquistar mercados en America, y sufrirían, por lo tanto, serios perjuicios, si de golpe se impidiese ó dificultase la exportacion de sus productos á ese mercado, y no es permitido dudar que este seria el resultado de la proyectada Union aduanera. La industria norteamericana se ha desarrollado mucho y llegado á un estado muy floreciente, gracias á favorables condiciones naturales, pero tambien gracias al sistema proteccionista que exigio grandes sacrificios del pais, él que ya no ofrece suficiente capacidad de consumo, de lo que resultó una disminucion de las ganancias del empresario y otra de los salarios de los obreros industriales, los que ademas no son tan seguros. Hasta hoy los mercados de la America Central y del Sud no han podido ser conquistados en la extension ambicionada, encontrandose en ellos los productos de la industria norteamericana con los de Europa, que supieron, a pesar de la mayor distancia, ganarse la preferencia y mantener victoriosamente su rango. Se pretende ahora remediar esto por medio de la Union aduanera, que daria á los productos americanos la preponderancia que no conseguian obtener en la libre competencia con las fabricas europeas”⁵⁵. Luego, el propio artículo muestra las dificultades que tendría el proyecto de Blaine, debido a que Estados Unidos no ofrecía un mercado atractivo para las exportaciones sudamericanas de carne, lanas y cuero, entre otras, que pudiera reemplazar las compras europeas.

La Nación, entre otros a través de su corresponsal José Martí, se expresaba también en contra de la unión aduanera que proponía Estados Unidos: “*En 1883, mientras iba la comisión convidando al congreso internacional ¿no se cerraron las puertas, para contentar a los criadores nativos, a las lanas sudamericanas? ¿No quiere el senado aumentar hoy mismo, cara a cara del congreso internacional, el gravamen de la lana de alfombras de los pueblos a quienes se invita a recibir sin derechos, y a consumir de preferencia los productos de un país que le excluye los suyos?*”⁵⁶. Martí denunciaba al proteccionismo estadounidense como la contrapartida del expansionismo político de ese país, ambos sintetizados en el proyecto panamericano defendido por Blaine. Y, con suma claridad, sintetizaba los límites económico-sociales y políticos de la iniciativa del Secretario de Estado: “*O se priva el gobierno republicano del apoyo de los proteccionistas que lo eligieron para que lo mantuviese en granjería, lo que fuera sacrificio inútil, porque el congreso federal, que es el de las empresas, reprobó la deserción del gobierno. O se convida a los pueblos americanos a sabiendas, con la esperanza vaga de recobrar concesiones que los entraban para el porvenir, a formular tratados que de antemano*

⁵⁵ Carta manuscrita del delegado en Austria al Ministro de Relaciones Exteriores, Viena, 10 de octubre de 1889 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 608, 1 Conferencia Panamericana, folios 205 a 209). [El subrayado es nuestro]

⁵⁶ Martí, carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada 19-20/12/1889 (Martí, 1979: 488).

desechan los poderes a quienes cumpliría ejecutarlos, y los intereses que los encumbran al gobierno”⁵⁷.

Martí era conciente de los intereses contradictorios que presionaban sobre el diseño de la política exterior del gobierno republicano, y de los límites que ejercerían para evitar que se concretara una mayor liberalización del comercio continental. Por este motivo, destacaba el énfasis con que Roque Sáenz Peña denunciaba el hipócrita discurso de Estados Unidos, que pedía por una unión aduanera para reforzar el comercio continental, a la vez que se negaba a firmar acuerdos bilaterales que lesionaran su política proteccionista. En una carta enviada a *La Nación* el 31 de marzo de 1890 –y publicada el 9 de mayo–, citaba las encendidas palabras de Sáenz Peña: “...porque si a reciprocidades vamos, ¿cómo podremos los argentinos conformarnos a ella sino gravando el pino y las máquinas, y el petróleo de los Estados Unidos con el mismo sesenta por ciento con que nos gravan los Estados Unidos nuestras lanas? ¿Ni a qué reciprocidad se nos convida, si cuando los argentinos la ofrecimos al secretario Fish, en 1870, nos dijo Fish que los tratados recíprocos eran inconstitucionales y contrarios a la política de los Estados Unidos; si ahora mismo rechaza el congreso el tratado que ajustó con México el presidente Grant, como rechazó el que se había celebrado con Santo Domingo?” (Martí, 1955: 116).

La férrea oposición argentina fue uno de los causales del fracaso del proyecto de unión aduanera que Blaine pretendía discutir en la conferencia: “*la idea de encerrar el continente en una unión aduanera, inspirada en el Zollverein que dismanteló las barreras comerciales entre los diversos Estados alemanes y permitió la unificación económica y política del país (completada en 1870-1871), no encontró mayor receptividad y no se concretó debido, sobre todo, a la oposición de la Argentina y de Chile durante la Primera Reunión Panamericana realizada en Washington*” (Moniz Bandeira, 2007: 33). Argentina, como la mayoría de los otros países latinoamericanos, no estaba dispuesta a sacrificar los ingresos que proveía la aduana de su país, ni tampoco a poner en riesgo su vínculo de complementariedad subordinada con Europa, por medio de una unión aduanera con Estados Unidos y el resto del continente, con los cuales mantenía una relación comercial más bien exigua⁵⁸. Además, tal acuerdo para eliminar o disminuir las tarifas aduaneras en el comercio continental era incompatible con el proteccionismo de Estados Unidos, cuyo congreso, aún durante la conferencia, discutía un proyecto para elevar las tarifas aduaneras⁵⁹. Finalmente, la conferencia aceptó que la idea de la

⁵⁷ Citado por Soler (1980: 257).

⁵⁸ Cfr. Paradiso (1993: 45-49).

⁵⁹ Esta propuesta, que iba en el sentido de incrementar los impuestos de los bienes importados, estaba impulsada en el congreso estadounidense por el futuro presidente republicano William McKinley. Cfr. Smith (2005: 52).

unión aduanera era “prematura” y solamente recomendó, como se consignó al principio de este apartado, incrementar el comercio a partir de tratados de reciprocidad bilaterales.

ii. Arbitraje y condena al derecho de conquista

Entre los temas más importantes considerados en la conferencia se encontraba el relativo al arbitraje y el de condena del derecho de conquista. Ambos suscitaron encarnizados debates, protagonizados por las delegaciones argentina y estadounidense, casi hasta el final de la conferencia. La comisión de bienestar general, que es la que presentó el plan de arbitraje, estaba compuesta por siete delegados: Henderson, Quintana, Velarde, Bolet, Perazza, Huertado, Valente y Cruz. Se establecieron tres dictámenes: el relativo al arbitraje en América, al arbitraje en los diferendos con Europa –que era solamente una sugerencia de que las controversias con países del Viejo Continente se arreglaran por este amistoso medio- y a la condena del derecho de conquista en América⁶⁰.

En cuanto al arbitraje, la posición argentina era compleja porque, si bien se oponían a la versión estadounidense de la idea de arbitraje –compulsivo y con tribunales permanentes-, debían resistirla con cuidado, para no aparecer a los ojos de las demás delegaciones como oponentes a la idea misma del establecimiento del arbitraje como mecanismo para solucionar los cuantiosos diferendos limítrofes que había en el continente. Para no quedar en esa difícil posición, actuaron astutamente y se anticiparon a plantear el tema antes que sus impulsores.

El primer proyecto de arbitraje, así, fue presentado conjuntamente por los delegados argentinos y brasileros, el 15 de enero de 1890⁶¹. La idea de Quintana y Sáenz Peña era mostrar la solidaridad con Brasil e intentar atenuar el plan estadounidense de fijar tribunales permanentes –e incluso de arbitraje obligatorio- en Washington. Según los argentinos, el carácter compulsivo habría violado la soberanía de los estados, además de cercenar el principio de igualdad de las naciones, al concederle un poder mayor al gobierno de Washington, sede del proyectado tribunal permanente. La posición argentina frente al proyecto estadounidense quedó fijada el 15 de abril, cuatro días antes de finalizada la conferencia, cuando Quintana señaló: *“A la vista del derecho internacional americano, en estos continentes no hay naciones grandes ni pequeñas. Todas son igualmente soberanas e independientes, todas igualmente dignas de consideración y respeto. En*

⁶⁰ Para un análisis histórico del “principio de no intervención” en América, véase Merino Brito (1967: 20-45).

⁶¹ La táctica de la delegación nacional de buscar el apoyo brasilero para su iniciativa se mostró sumamente inteligente dado que justamente Buenos Aires y Río de Janeiro tenían pendiente la resolución de un litigio limítrofe en Misiones, y esto reforzaba el planteo conjunto y potenció el apoyo de otras delegaciones, frente a posiciones que se inclinaban más por el arbitraje compulsivo y la creación de tribunales permanentes. Esta táctica respondía también a la política exterior de Zeballos, que propiciaba un acercamiento a las nuevas autoridades de la República de Brasil, para aislar y enfrentar a Chile, con quien se mantenían importantes disputas limítrofes.

*consecuencia, el arbitraje propuesto no es un pacto de abdicación, de vasallaje o de sumisión. Tanto antes como después de ser concluido, todas y cada una de las naciones de América conservará la dirección exclusiva de sus destinos políticos, absolutamente sin interferencia de las otras... Tal, caballeros, es la letra clara del tratado propuesto, tal ha sido la idea predominante de la comisión, que ha eliminado constantemente toda sugerencia que quisiera atribuir a sus estipulaciones un carácter compulsivo, aun cuando fuera puramente moral... Es casi innecesario agregar que, si no fuera así, la delegación argentina no hubiera dudado en retirarle su apoyo*⁶².

En los debates que siguieron, Argentina insistió en que la resolución final sobre el arbitraje debía contener un punto en el que se salvaguardara el derecho de toda nación a excluir del arbitraje cualquier problema que, a su consideración, hiciera peligrar su propia independencia. El delegado estadounidense Henderson, a su vez, se opuso a esto, planteando que el arbitraje debía ser aplicado al arreglo de todas las cuestiones que suscitaran controversias. Tres días después, el 18 de abril, cuando la conferencia debía clausurarse, pero aún no se había arribado a un acuerdo sobre el arbitraje, Blaine pidió un cuarto intermedio, que llevó a varias horas de frenéticas discusiones para arribar a un acuerdo. Finalmente, la Casa Blanca debió ceder e incluir la recomendación de que los gobiernos votaran un plan de arbitraje, incluyendo la garantía de la independencia y el respeto a la soberanía que había exigido Quintana⁶³.

En esas últimas sesiones, debían votarse los dos proyectos, el de arbitraje y el que repudiaba el derecho de conquista. Y ahí empezaron las negociaciones cruzadas: algunos delegados empezaron a plantear, para presionar a Estados Unidos, que sólo votarían el proyecto de arbitraje –tan importante para Blaine, para demostrar que podía obtener algo de lo proyectado en la conferencia-, si éste aceptaba finalmente el que repudiaba el derecho de conquista –que la Casa Blanca se negaba a firmar-. Surgió un gran debate sobre qué carácter tendría el proyecto de arbitraje, cuando Washington pretendió que tuviera la forma de un tratado, a diferencia de todas las otras cuestiones, que sólo revestían el carácter de recomendaciones. En este punto, Quintana se opuso a la embestida de Blaine: “*Nunca supo la Argentina, señor presidente, nunca supo porque la convocatoria no se lo decía, que la cuestión del arbitraje era diferente o superior a las demás que hubiesen de recomendarse. (...) Ni los poderes de muchos de los delegados los autorizan para firmar tratado alguno, ni las delegaciones tienen la facultad de obligar a sus gobiernos, ni usurpar los privilegios de las cancillerías. Ni este asunto del arbitraje difiere, o tiene que diferir de los demás asuntos. La Argentina recomienda el proyecto: no firma el*

⁶² IAC, *Reports*, t. II, pp. 961-964. Citado por McGann (1960: 220-221).

⁶³ Ese mismo día, Martí envió una crónica muy detallada de lo ocurrido, que fue publicada en *La Nación* el 31/05/1890 (Martí, 1955: 119-138).

*tratado*⁶⁴. Reconociendo el planteo argentino de que los delegados únicamente habían sido convocados a votar recomendaciones y no tenían facultades, por lo tanto, para firmar tratados, la delegación estadounidense de todas formas insistió en que el arbitraje debía tomar la forma de un tratado. En consecuencia, se volvió a girar el proyecto a la comisión respectiva. Al día siguiente, luego de que el tema volviera de la comisión, la delegación estadounidense, o más bien Trescott, contrariando lo que había acordado Henderson el día anterior, volvió a insistir en que debía tomar la forma de un tratado. Frente a esto, Quintana sostuvo que la delegación estadounidense no podía tener dos voces disímiles e insistió en que o se firmaba como recomendación –y no como tratado- o Argentina retiraba su apoyo. Bolivia, Venezuela, Colombia, Brasil y Guatemala retiraron el compromiso de firmarlo, siguiendo a Quintana. Sólo lo aprobaron, entonces, la mitad de los estados, lo cual significó un gran revés para la iniciativa de Blaine⁶⁵.

Quedaba aún una gran batalla: definir si se aprobaba o no el proyecto argentino que condenaba la conquista. En la comisión respectiva, Henderson se negaba a rechazar completamente el derecho de conquista, planteando que ésta debía permitirse en caso de ofensa para los intereses de una nación. El debate llegó a la reunión plenaria y se dio en la última tarde de la conferencia panamericana. Blaine y los delegados estadounidenses proponían, una tras otra, una serie de enmiendas para suavizar la condena al derecho de conquista. Quintana, pese a las dudas de algunos delegados latinoamericanos que lo apoyaban, insistía en no aceptar enmiendas que violaran el principio del acuerdo. Finalmente, tras cuartos intermedios, Blaine debió ceder y se acordó lo siguiente: el principio de conquista quedaría eliminado del Derecho público americano, durante el tiempo que estuviera en vigor el Tratado de Arbitraje (se había fijado en 20 años); las cesiones de territorio que se hicieran durante el tiempo que subsistiera el Tratado de arbitraje serían nulas, si se hubiesen verificado bajo la amenaza de la guerra, o la presión de la fuerza armada; la nación que hubiese hecho tales cesiones tendría derecho para exigir que se decidiera por arbitraje acerca de la validez de ellas; y la renuncia del derecho de recurrir al arbitraje, hecha en las condiciones del artículo segundo, carecería de valor y eficacia⁶⁶. Blaine debió resignarse a firmar aquello que podía llegar a condenar la política exterior de su país, basada en el “destino manifiesto”. Así cierra Martí la crónica sobre esos calurosos debates, publicada en *La Nación* el 15 de junio de 1890: “¿Por qué era un pueblo de nuestra América, de nuestra familia de pueblos, el único que salió de la conferencia con la cabeza baja?” (Martí,

⁶⁴ Citado por Martí (1955: 135-136).

⁶⁵ El texto original aparece con la firma de nueve Estados. Terminadas las sesiones de la conferencia, se redactó un tratado formal en términos casi idénticos, que fue firmado el 28 de abril por once países: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. De todas formas, al no haber los signatarios canjeado las ratificaciones dentro del plazo especificado, el tratado perdió su fuerza y nunca se hizo efectivo. Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 40).

⁶⁶ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 44).

1955: 144). Esa era la sensación que transmitieron muchos de los medios de prensa estadounidenses: Blaine había fracasado.

McGann descrea de muchas de las citas de Martí sobre los debates, pero reconoce que estaba acertado en la conclusión: Argentina había logrado desbaratar el plan estadounidense de establecer un arbitraje obligatorio, con un tribunal permanente situado en Washington. Quintana había conseguido, llevando la presión sobre Blaine casi hasta el final, el apoyo de muchos países latinoamericanos para establecer la igualdad de derecho de las naciones grandes y pequeñas, el principio de no intervención y el respeto de la soberanía.

iii. Convención monetaria

Otro tema importante en la discusión fue el relativo a la convención monetaria. La comisión que trató este asunto estaba compuesta por Mexía, Estee, Martínez Silva, Alfonso, Coolidge, Velarde y Zelaya, y produjo no uno sino tres informes. El de los cinco latinoamericanos que la integraban proponía la constitución de una comisión que estableciera, estudio técnico mediante, la “moneda de plata común”, tal como se planteaba en la convocatoria a la conferencia. Los delegados estadounidenses presentaron dos proyectos distintos por minoría. Uno de ellos, presentado por Coolidge, proponía la emisión de billetes que, bajo la denominación de “Certificados de plata”, tendrían el valor de la cantidad de metal que se depositara en la Tesorería de Estados Unidos –situación que fue denunciada por el representante mexicano, que criticaba el privilegio del país del norte frente a las demás naciones-. El otro proyecto fue presentado por Estee y planteaba la adopción lisa y llana de la moneda de plata para dar impulso al comercio recíproco, criticando el uso del papel moneda (aunque coincidiendo con su compatriota en que la plata debía ser la base común para las transacciones).

Esta desavenencia al interior de la delegación estadounidense fue aprovechada por Argentina, que se oponía al uso de la plata, tal como figuraba en las *Instrucciones* recibidas por sus delegados: “*Su ataque siguió dos líneas: por un lado se aprovecharon de la disyuntiva fundamental de conducta creada por la disparidad de criterios de los norteamericanos; por otro lado atacaron el empleo de la plata como patrón en el sistema monetario planeado –aunque la plata era el metal especificado en la convocatoria de la conferencia- en el informe de mayoría de la comisión que había tratado el problema, parcialmente apoyado por Estee y Coolidge, a pesar de que discrepaban con respecto a los detalles*” (McGann, 1960: 213-214). Frente a los sólidos ataques de los delegados argentinos y a las divergencias internas, la delegación estadounidense debió ceder.

La propuesta finalmente aceptada por todos fue establecer una unión monetaria internacional americana, que como base de dicha unión se acuñaran una o más monedas internacionales, uniformes en peso y ley, que pudieran utilizarse en todos los países participantes, y que para concretar estas recomendaciones se reuniera una comisión en Washington para estudiar cómo hacerlo. Dicha comisión se reunió efectivamente en la capital estadounidense el 7 de enero de 1891 y estableció que era una gran ventaja para el comercio mundial el establecimiento de una relación fija entre el oro y la plata, que se adoptaran monedas de ambos metales y de una unidad monetaria común, y que para ello debía promoverse un acuerdo internacional entre todas las naciones del mundo. De todas formas, se advertía, las circunstancias no eran las más favorables para realizar esto, por lo cual la comisión “*expresa el deseo de que antes de mucho se reúna otra comisión que pueda llegar a un acuerdo para uniformar el sistema monetario de las naciones americanas con provecho de todas y de cada una de ellas*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 33). Eso, en los hechos, significaba admitir el fracaso en la consecución del objetivo de establecer una moneda común para el comercio interamericano.

iv. Comunicaciones: ferrocarril y línea de vapores interamericanos

Éste era un tema estratégico para la pretensión estadounidense de consolidar el comercio con América Latina, dado que uno de los obstáculos eran las complicadas comunicaciones tanto por tierra como por mar. En cuanto al proyecto de ferrocarril intercontinental, éste fue tratado por una numerosa comisión, integrada por Velarde, Davis, Mexía, Cruz, Zelaya, Castellanos, Carnegie, Aragón, Martínez Silva, Andrade, Caamaño, Zerraga, Varas, Quintana, Nin, Valente, Decoud y Guzmán. Dentro de la delegación estadounidense, el mayor interés en el tema lo tenían Davis y Carnegie, que apoyaron entusiastamente el proyecto, debido a que querían disputarle a New York el dominio del comercio con América Latina –planeaban una gran línea de ferrocarriles que permitiera, con cabecera en Chicago y New Orleans, comunicar a las ciudades del medio-oeste y el sur con el mercado latinoamericano-.

La recomendación estaba constituida por un largo texto de 16 artículos, en los que se establecía lo importante que sería para el desenvolvimiento de las relaciones “morales y materiales” entre las naciones del continente la existencia de un ferrocarril que pasara por ellas, y se proponía la creación de una comisión internacional de ingenieros para que estudiara la viabilidad del proyecto –dado que había al menos tres proyectos distintos sobre el trazado de dicho ferrocarril-. Se estableció que, en la medida de lo posible, debían usarse las vías ya

construidas; que la construcción y administración de futuras vías correría por cuenta de los concesionarios, con autorización de los gobiernos respectivos; que los materiales entrarían libres de derechos, que deberían subvencionarse y ayudarse con concesiones de terrenos y garantías de un mínimo de interés las construcciones; y que los gastos de la Comisión de Ingenieros correrían por parte de los países que decidieran formar parte de la misma. El artículo último señalaba que tan pronto como el gobierno estadounidense recibiera la noticia de la aceptación de estas recomendaciones por los demás gobiernos, los invitaría a nombrar a los ingenieros comisionados, para que se reuniesen lo más pronto posible⁶⁷. Sin embargo, este acuerdo quedó “en el aire” y la Comisión nunca llegó a reunirse. El proyecto sería abordado nuevamente en las siguientes conferencias.

El tema de las comunicaciones marítimas también fue ampliamente debatido en tres comisiones: comunicaciones por el Atlántico (integrada por Sáenz Peña, Coolidge, Mendonca, Decoud y Laforestrie), por el Pacífico (Caamaño, Varas, Estee, Castellanos y Mexía) y por el golfo de México (Aragón, Guzmán, Calderón, Henderson y Silva). Para las comunicaciones por el Atlántico, la comisión respectiva recomendó a los gobiernos la subvención a una o más líneas de vapor que unieran los puertos de Estados Unidos y los de Brasil y el Río de la Plata. Por supuesto, que este tema estaba relacionado con la necesidad de Estados Unidos de mejorar las vías de comunicación para ampliar el comercio con Sudamérica, cuyo mayor vínculo era con Europa, que contaba con una red de transportes intercontinentales mucho más desarrollada. Y había, además, capitalistas estadounidenses interesados en obtener la subvención estatal para desarrollar ese gran negocio. Uno de ellos, el naviero Hugues, cabeza de la casa de vapores *Ward*, hizo todas las gestiones posibles en Washington para explicar la necesidad de las subvenciones y “*lo imposible de ponerse a construir barcos de a setecientos mil pesos sin ayuda del gobierno*” (Martí, 1955: 104). Su proyecto era que el gobierno financiara la construcción de tres vapores de a 16 millas por hora, que salieran de New York y llegaran hasta Buenos Aires: “*Y si se ha de ver como al fin se verá, la maravilla de entrar en el tren palacio de Nueva York y bajarse del tren en Buenos Aires, séame lícito ir preparando de antemano esa empresa mayor, con la creación de la línea de vapores que ha de poner más al habla a las dos repúblicas más grandes del mundo*”⁶⁸.

Por supuesto que también había más proyectos de otros estadounidenses, que ya pugnaban por quedarse con el gran negocio, aún antes de que fuera aprobado por la conferencia. Fue Sáenz Peña quien se opuso a que el vapor estuviera financiado por Estados Unidos y que, consecuentemente, llevara la bandera de ese país. Argumentó que, si se aprobaba una línea de

⁶⁷ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 11-13).

⁶⁸ Citado por Martí (1955: 105).

vapores, ésta tendría que ser financiada por los países beneficiarios, y llevar las banderas correspondientes. Finalmente, se decidió que la subvención se repartiría según la siguiente proporción: Estados Unidos, 60%; Argentina, 17,5%; Brasil, 17,5%; Uruguay, 5%. Solamente se aceptarían buques construidos en Estados Unidos debido a que su gobierno sería el que más aportaría para la efectivización de esa vía rápida de comunicación. Sin embargo, este proyecto no se concretó, y el avance en la materia recién se produjo durante la Primera Guerra Mundial, cuando el país del norte se encontró sin competidores en los mercados sudamericanos y pudo establecer el primer vapor que conectó directamente sus puertos y el de Buenos Aires.

v. Banco internacional americano

La falta de bancos estadounidenses en América Latina, en contraposición con las entidades financieras europeas, era una preocupación no sólo de quienes se dedicaban a las finanzas, sino especialmente de los grandes comerciantes, que veían cómo la falta de filiales de bancos estadounidenses en los países con los que pretendían incrementar el comercio los ponía en una situación desventajosa frente a sus competidores europeos. Así lo expresaba con claridad Warner Sutton en un informe al Departamento de Estado sobre la unión aduanera: *“Al presente casi todo lo que importamos de ó exportamos á estos países de la América del Sur, tiene que pagar una contribución al banquero de Lóndres desde la mitad de uno por ciento hasta el dos por ciento. Un examen de la estadística de importación y de exportación hace ver á las claras á que gran suma asciende este por ciento comparativamente pequeño. En todas las grandes ciudades de Europa, y especialmente en Lóndres, encontramos bancos establecidos con agencias en diferentes países de la América del Sud, siempre prontos, por una comisión moderada, á aceptar giros contra mercancías en ambas direcciones. Esto es lo que debemos poder hacer á fin de ganar este beneficio de banca y los de comercio más extenso. Es bien sabido que el sistema de largos créditos prevalece y es realmente necesario en los países del Sur, y los comerciantes de los Estados Unidos deben tener en su mano el suministrar igual acomodo, así como iguales mercancías y precios si esperan atraerse el comercio de líneas establecidas”*⁶⁹.

En cuanto al banco interamericano, proyecto tratado por una comisión integrada por Hurtado, Mendonça, Varas, Flint y Aragón, se estableció que: *“La conferencia recomienda a los gobiernos en ella representados otorguen concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias interamericanas y muy especialmente las que sean conducentes al establecimiento de*

⁶⁹ “Informe de Warner Sutton sobre la creación de una unión aduanera americana”, p. 80 (NARA, DS, I Inter-American Conference).

un banco internacional americano, con facultad de establecer sucursales o agencias en los demás países representados en esta conferencia" (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 40). El presidente estadounidense Harrison envió al congreso esta resolución, pero no se avanzó en la misma. De todas formas, la presencia de bancos estadounidenses en la región fue incrementándose a través de una red de sucursales, aún sin ninguna acción oficial al respecto. La expansión del capital financiero estadounidense en América Latina se dio más allá del fracaso en la creación de un banco panamericano. En el caso de Argentina, los primeros bancos de capitales estadounidenses aparecerían recién hacia 1914 y 1917, durante la primera guerra, tal como será desarrollado en la **Parte B** de esta Tesis.

vi. Otros temas abordados en la conferencia

La comisión de reglamentos aduaneros, integrada por Nin, Alfonso, Romero, Calderón, Flint, Mendonça, Davis, Aragón y Bolet Perzza, procuró mejorar y simplificar los reglamentos de aduanas para unificar las formalidades a tenerse en cuenta en la importación y exportación, clasificación, registro y avalúo de las mercancías, así como en los procedimientos para imponer y hacer efectivas las multas. La delegación argentina intervino para señalar que la unificación de los impuestos aduaneros no significaba, en absoluto, la rebaja de los impuestos, cuestión que no podía votarse en esta conferencia por ser asunto privativo de cada gobierno nacional –y en el caso de Argentina, el principal ingreso de las arcas públicas-. Se opuso, así, a un dictamen de comisión que iba en sentido contrario, y consiguió el apoyo de la mayoría de las delegaciones⁷⁰.

Se resolvió crear la "Unión Internacional de las repúblicas americanas", encargada de la compilación y distribución de datos sobre el comercio. Esta unión estaría representada por una oficina que se establecería en Washington, bajo la dirección del Secretario de Estado de Estados Unidos, y se denominaría "Oficina comercial de las repúblicas americanas". La comisión de reglamentos aduaneros elaboró un largo documento, de 17 artículos, explicando cómo funcionaría dicha unión y su respectiva oficina. Fue el punto de partida de la futura Unión Panamericana, integrada por el cuerpo diplomático de América en Washington. En su origen, fue solamente una oficina de informaciones comercial, que luego fue sufriendo una serie de transformaciones, que se abordarán en los capítulos sucesivos.

Tampoco en lo relativo al derecho internacional se avanzó demasiado. La comisión que trató este tema, integrada por Cruz, Quintana, Trescot, Alfonso y Caamaño, resolvió recomendar a los gobiernos que no habían aceptado todavía los tratados de derecho internacional privado

⁷⁰ Cfr. Sanz (1990: 40).

civil, comercial y procesal del Congreso de Montevideo de 1888, que examinaran dichos tratados con el fin de, que en el término de un año, expresaran si adherían a ellos, manifestando, en caso de no ser absoluta esta adhesión, las restricciones o modificaciones necesarias. También recomendaban la adopción del principio de que la legalización de los documentos se considerada adecuada cuando se hiciera de acuerdo a las leyes del país de procedencia, siempre y cuando estuvieran autenticados por el agente diplomático o consular que en ese país o localidad tuviera acreditado el gobierno del estado en cuyo territorio hubiera de surtir efecto. De todas maneras, los alcances de esta recomendación también fueron limitados: *“Si se recuerda que los tratados de Montevideo resuelven los conflictos de derecho internacional privado con el criterio del jus domicilio, mientras parte de los países americanos tiene por norma el jus sanguinis, llama la atención la aprobación unánime que todos, unos y otros, -entre éstos, el Brasil- prestaron a esas recomendaciones; pero dada la absoluta disparidad de la common law norteamericana respecto de la codificación latinoamericana, no es de extrañar que dicha recomendación haya quedado letra muerta”* (Quesada, 1919: 331).

El problema de la extradición de criminales fue tratado por una comisión integrada por Zelaya, Trescot, Quintana y Sáenz Peña. Se recomendó a las naciones que no hubieran celebrado tratados especiales de extradición con Estados Unidos, que lo hicieran, pero no se adoptó ninguna norma propiamente panamericana.

Otro tema fue el de la unificación de pesos y medidas, cuya comisión estaba integrada por Castellanos, Silva y Studebacker. La resolución acordada establecía que: *“La conferencia internacional americana recomienda la adopción del sistema métrico decimal a las naciones representadas en ella que no lo hubieran aceptado ya”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 11). Pese a que el presidente Harrison elevó al congreso estadounidense tal resolución el 12 de julio de 1890, ésta nunca fue aprobada y quedó en el olvido.

En cuanto al asunto de las patentes y las marcas comerciales, se recomendó adherir a los tratados sobre propiedad literaria y artística, sobre patentes de invención y sobre marcas de comercio y de fábrica, celebrados por el congreso sudamericano de Montevideo. Sin embargo, tres décadas más tarde aún no se había llegado a una solución definitiva en relación con la adhesión que había sido recomendada en Washington.

Finalmente, hubo una resolución para que se creara la Biblioteca Colón, recomendando *“que se funde en la ciudad de Washington, para conmemorar la reunión de la conferencia internacional americana, una biblioteca latino-americana en un local especial que se solicite del gobierno de Estados Unidos, formada por contribuciones de todos los gobiernos representados en esta conferencia, donde se recojan todas las obras históricas, geográficas, literarias, mapas y documentos oficiales de toda especie. Esta biblioteca deberá inaugurarse solemnemente el día*

en que se celebre en Estados Unidos el cuarto aniversario del descubrimiento de la América” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 45-46). Ésta fue una de las pocas resoluciones votadas en Washington que se llevaron finalmente a la práctica⁷¹.

3. Balance de la Primera Conferencia Panamericana

El proyecto panamericano impulsado por la Casa Blanca a partir de la reunión de Washington intentó incrementar el comercio interamericano y a la vez hallar soluciones a los conflictos que involucraban a los países del hemisferio, como forma de establecer una mayor injerencia en América Latina, y de erosionar la influencia europea, de modo de afianzar la doctrina Monroe. Respondió, además, a las necesidades de los grandes capitalistas del país del norte, que paulatinamente ampliaban sus inversiones en otros países americanos. No es casual, entonces, que la delegación de Blaine estuviera integrada mayoritariamente por grandes industriales y financistas. El objetivo de Washington de concretar su viejo proyecto panamericano cobraba una especial significación en el contexto del último cuarto de siglo, de consolidación de su expansión económica y de su disputa con Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia y Bélgica por acrecentar los intereses económicos, políticos y estratégicos en América Latina, constituyéndola en su “área de influencia”. Se concretó, además, cuando había algunos proyectos de articulación a través los congresos latinoamericanos y de reconstruir viejos lazos con España y Portugal, a partir de una Unión Iberoamericana, en el marco del cuarto centenario de la llegada de Colón a América. Ésta es una de las razones por las que la prensa europea reaccionó en general con abiertas críticas a la Conferencia de Washington y, tras su finalización, habló de rotundo fracaso⁷².

En realidad, el resultado más significativo para Estados Unidos fue el hecho de haber concretado la conferencia, que sería la piedra fundamental del proceso panamericano que se desarrollaría en las siguientes décadas y que había logrado imponerse sobre otros congresos iberoamericanos y latinoamericanos, en los que el país del norte hubiera quedado excluido. Se constituyó, en ese sentido, la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, que bajo la dirección de la Oficina Internacional (o Comercial) de las Repúblicas Americanas constituiría luego la Unión Panamericana.

Blaine, a través de su proyecto de unión aduanera de 1881, luego retomado en la conferencia de 1889-1890, planteaba que su país podría beneficiarse con un mayor mercado

⁷¹ Una historia de la Biblioteca Columbus Memorial de la Unión Panamericana puede hallarse en su sitio *web*. En <<http://www.oas.org/columbus>>.

⁷² Si bien no es tema específico de análisis en el presente trabajo, es interesante analizar cómo la prensa europea cubrió la conferencia. Para un repaso de los principales periódicos del Viejo Continente, véase Rodríguez Larreta (1938: 16-20). Para una sucinta descripción de la reacción de la prensa estadounidense, véase Healy (2000: 157).

exportador, si accedía con mayores facilidades al comercio con América Latina. Éste era el principal objetivo de la Primera Conferencia Panamericana ya que la exportación de capitales estadounidenses hacia esta región aún no era tan significativa. El mayor impulsor del panamericanismo en Washington era el Partido Republicano, o más bien ciertos sectores del republicanismo del Este, que querían incrementar sus exportaciones fabriles, aunque debieron enfrentar el dogma partidario del proteccionismo. Pero también había apoyo de sectores demócratas. Para mejorar el intercambio con América Latina, quienes necesitaban exportar cada vez más planteaban que era necesario abrir el mercado estadounidense a las lanas, el cobre y el azúcar, es decir, otorgar contraprestaciones. El acceso al mercado latinoamericano requería “reciprocidad”, o sea permitir que ciertos productos de los países del sur pudieran entrar sin tantas trabas en el mercado estadounidense. Esto los enfrentaría, como veremos en el capítulo siguiente, a los sectores proteccionistas, fundamentalmente a los productores agropecuarios.

¿Qué suerte corrieron los proyectos aprobados en la conferencia? Luego de la misma, Blaine entregó al presidente Harrison un informe y una recomendación para fomentar la reciprocidad interamericana y las demás recomendaciones acordadas en la conferencia. Harrison envió las propuestas al congreso, poniendo especial énfasis en los subsidios para los vapores, con el objetivo de mejorar la marina mercante estadounidense. Sin embargo, la oposición en el congreso a estos subsidios fue muy significativa, por lo cual no se avanzó casi nada. Se aprobó la comisión para el ferrocarril panamericano, que empezó a trabajar unos meses más tarde, aunque pocos países latinoamericanos pagaron la cuota que les correspondía. Los ingenieros empezaron su labor, hasta que la crisis de 1893 dificultó la disponibilidad de capitales para tamaña obra y todo volvió a paralizarse. Ningún gobierno americano ratificó el tratado de arbitraje. El proyecto del banco interamericano, impulsado por Flint, no recibió el apoyo de Blaine y naufragó. El congreso estadounidense aprobó la Oficina (Comercial) de las Repúblicas Americanas, a cuyo cargo quedó William Curtis (**Anexo II**), que comenzó a publicar reportes de comercio, industria, agricultura y derecho latinoamericanos⁷³.

¿Cuál era el balance de los argentinos sobre la conferencia? Esto manifestaba el Dr. Lorenzo Anadón, delegado a la Segunda Conferencia Panamericana, sobre la reunión realizada anteriormente en Washington: *“En efecto, la unión aduanera para excluir los productos europeos, el objetivo real de aquel Congreso, apenas condujo á cinco ó seis tratados de reciprocidad que fueron muy luego denunciados; el arbitraje obligatorio á que Mr. Blaine llamó la nueva Magna Carta, que suprimia la guerra, se consignó asimismo en varios tratados, suscritos con los Estados Unidos, sobre las bases estipuladas, pero ninguno de ellos fué*

⁷³ Cfr. Healy (2000: 158). Una visión algo más optimista acerca de los resultados alcanzados por Estados Unidos en la conferencia puede hallarse en Lockey (1939: 71-84).

ratificado; la Convención para acuñar una moneda internacional de plata, hizo reunir mas tarde una Comisión especial, encargada de fijar el valor y la relacion de esa moneda con el Oro, pero se disolvió sin conseguirlo; las recomendaciones en favor del ferro-carril intercontinental y de las comunicaciones marítimas, no consiguieron que se tendiera un nuevo riel, ni que zarpara un buque mas en beneficio de los comunes intereses. Igual comentario corresponde á todas las demás resoluciones, que adolecen á una de la misma inocuidad, sin mas que esta excepcion: la del número nueve, destinada á establecer en Washington una Oficina de las Repúblicas Americanas” (Anadón, 1903: 4-5). Anadón reafirmaba las conclusiones que, varios años antes, había hecho el propio Vicente Quesada, bajo el seudónimo de Domingo de Pantoja, reafirmando la orientación europeísta de la mayor parte de la clase dirigente: “La América para los americanos, quiere decir en romance: la América para los yankees, que suponen ser destinados manifiestamente a dominar todo el continente. Es absurda la máxima de América para los americanos cuando en la República Argentina el comercio, el crédito, los capitales, la inmigración vienen de Europa y esos son los factores reales del prodigioso progreso del país” (Quesada, 1893: 7).

El objetivo de la delegación argentina, desde el inicio y como lo apreciamos más arriba a través de las instrucciones que recibió del ministerio de relaciones exteriores, fue dificultar lo más posible cualquier proyecto que planteara Blaine. La economía, fundamentalmente, explicaba los desacuerdos con el país del norte y, en este aspecto, la elite argentina optó por proteger el vínculo privilegiado con Europa y en especial con Gran Bretaña. Sáenz Peña y Quintana supieron aprovechar la falta de experiencia y las contradicciones internas de sus pares estadounidenses –casi todos hombres de negocios sin experiencia alguna en las lides diplomáticas- para hacer que fracasaran la mayoría de las iniciativas impulsadas por el Secretario de Estado. Según el balance de Roque Sáenz Peña, la posición previa de los países participantes en la conferencia auguraba un panorama poco favorable para Argentina: Brasil obedecía a Blaine para conseguir su apoyo en el arbitraje por Misiones, Uruguay había terminado votando por el Secretario de Estado para la presidencia de la conferencia, Perú tenía deudas con él luego de su enfrentamiento con Chile, Colombia debía respetar a Estados Unidos por el tratado de neutralidad del istmo de Panamá, Venezuela buscaba el apoyo de la Casa Blanca por su disputa con Inglaterra por Guayana, Centroamérica se resentía por su debilidad y México actuaba con timidez⁷⁴.

Sin embargo, la delegación argentina logró en los meses que duró la conferencia revertir esa pasividad general y la sumisión frente al creciente poderío estadounidense. Esto trajo prestigio y reconocimiento a Argentina entre los demás países latinoamericanos y además

⁷⁴ Cfr. Sanz (1990: 49).

potenció las figuras de sus representantes⁷⁵. Así justificaba Sáenz Peña la actitud confrontativa de su delegación en Washington, que la había situado en un status superior al resto: *“Tuvimos que tomar iniciativas inevitables, que nos trajeron choques y asperezas, hasta habernos dicho la prensa de Nueva York que veníamos comprados por el oro de Inglaterra; hoy la situación está invertida y si los E.U. nos consideran sobre todas las Delegaciones, es porque saben que alguna influencia ejercemos sobre todas las demás”*⁷⁶.

Argentina, por esos años, consolidaba una economía agroexportadora más competitiva que complementaria con la potencia del norte. La reacción ante el proyecto estadounidense, entonces, fue oponerse a toda “integración”, cosa que logró admirablemente ya que la conferencia fue un gran fracaso, al menos en términos de las expectativas previas. El recurso retórico del “anti-imperialismo” esbozado en distintos momentos por los enviados argentinos, sin embargo, no era más que la máscara de una dependencia cuyos socios mayores se encontraban en Europa. En esta conferencia panamericana, la postura argentina era una manifestación de las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense.

Argentina operó, en parte, como agente inglés-europeo en el continente, aún cuando sus representantes decían estar defendiendo los intereses nacionales. Por eso no hay que confundir estas posturas antinorteamericanas de los representantes de la oligarquía argentina con posturas antiimperialistas y autonómicas. ¿Qué querían los delegados argentinos en esta primera conferencia? Impedir todo avance concreto de Washington en el continente y, a la vez, presionar para que se abriera el mercado estadounidense para los exportadores de lanas argentinos. La lana era por esos años una de las principales exportaciones nacionales, pero no hacia el mercado estadounidense, que estaba protegido. La oposición a la unión aduanera propuesta por el país del norte no se explicaba por ningún tipo de postura que tendiera a proteger la producción industrial local, sino que tenía por objeto presionar para profundizar el libre comercio, clave en la inserción económica internacional agroexportadora que protagonizaba el país del sur. Por eso, la delegación argentina, sabiendo de las dificultades de su país para ampliar su participación en el mercado estadounidense, operaría como obstaculizador de las propuestas estadounidenses. El lema de “América para la Humanidad”, esgrimido por Sáenz Peña, podría leerse como “América con Europa”, claramente contrario a la “América para los (norte) americanos”, propuesto varias décadas antes por Monroe y reactualizado en la última década del siglo XIX.

⁷⁵ El informe de la delegación argentina fue escrito por Sáenz Peña el 25 de junio de 1890 en Buenos Aires (y publicado en las *Memoria de Relaciones Exteriores* al año siguiente). Tres días después, el presidente Juárez Celman aprobó por decreto la actuación de los delegados argentinos. El 30 de junio, Sáenz Peña asumía como nuevo ministro de relaciones exteriores, en parte gracias al prestigio obtenido por sus intervenciones en la Conferencia de Washington. Durante su breve mandato, enseguida jaqueado por la “Revolución del Parque”, Sáenz Peña planeó convocar desde Buenos Aires un congreso americano para unir bajo su liderazgo al resto de las naciones latinoamericanas.

⁷⁶ Carta reservada de Sáenz Peña a Zeballos, 2 de noviembre de 1890. Citada por Sáenz (1990: 50).

Así interpretaba Martí el meollo de la problemática que se desarrollaba en Washington: “De una parte hay en América un pueblo que proclama su derecho de propia coronación a regir, por moralidad geográfica, en el continente, y anuncia, por boca de sus estadistas, en la prensa y en el púlpito, en el banquete y en el congreso, mientras pone la mano sobre una isla y trata de comprar otra, que todo el norte de América ha de ser suyo, y se le ha de reconocer derecho imperial del istmo abajo, y de otra están los pueblos de origen y fines diversos, cada día más ocupados y menos recelosos, que no tienen más enemigo real que su propia ambición, y la del vecino que los convida a ahorrarle el trabajo de quitarles mañana por la fuerza lo que le pueden dar de grado ahora. ¿Y han de poner sus negocios los pueblos de América en manos de su único enemigo, o de ganarle tiempo, y poblarse, y unirse, y merecer definitivamente el crédito y respeto de naciones, antes de que ose demandarles la sumisión el vecino a quien, por las lecciones de adentro o las de afuera, se le puede moderar la voluntad, o educar la moral política, antes de que se determine a incurrir en el riesgo y oprobio de echarse, por la razón de estar en un mismo continente, sobre pueblos decorosos, capaces, justos, y cómo él, prósperos y libres?”⁷⁷. El cubano, a diferencia de la delegación argentina, expresaba sus juicios sobre las iniciativas estadounidenses desde una posición anti-imperialista y latinoamericanista. Aún teniendo en claro que su objetivo era lograr la independencia de España, ya era plenamente consciente de que había que evitar el otro imperialismo que acechaba sobre Cuba y el resto de América Latina: Estados Unidos. No planteaba recostarse en una potencia imperial para limitar a la otra (a diferencia de muchos cubanos que impulsaban en ese entonces o bien el “anexionismo” o bien la estrategia de una alianza con Washington para terminar con la relación colonial que todavía unía a la isla con España).

Si bien parte de la oligarquía argentina “utilizó” los punzantes argumentos de Martí – recordemos que el periódico de Mitre lo nombró su corresponsal en Washington y publicó sus furibundas crónicas-, debe quedar en claro que fue más bien un recurso para oponerse a la Casa Blanca, pero desde una posición totalmente distinta a la que planteaba Martí e intentaría llevar a la práctica en 1895, cuando desembarcó en Cuba para retomar la guerra de independencia contra España⁷⁸. El “anti-imperialismo” de Sáenz Peña y Quesada no pasaban de ser recursos de oratoria para atacar las posiciones de los delegados estadounidenses.

⁷⁷ Martí, José, carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada 19-20/12/1889 (Martí, 1979: 486-487).

⁷⁸ Hacia 1898, en plena guerra cubano-española, y tras la intervención de Estados Unidos, Sáenz Peña se manifestaría en contra de dicha intervención y a favor del gobierno de España jaqueado en la isla. El futuro presidente argentino volvía a manifestar, así, que su postura anti-yanqui se sustentaba en su orientación europeísta, y no en una perspectiva latinoamericanista. Cfr. Roque Sáenz Peña, Paul Groussac y José Tarnassi 1898 *España y Estados Unidos, función dada en el Teatro de la Victoria el 2 de mayo de 1898* (Buenos Aires). Citado por McGann (1960: 185-186).

Ernesto Quesada se preguntaba, en ocasión de la conferencia de 1919 en la que analizó el encuentro en Washington, cuál había sido la impresión íntima y real que se llevaron los participantes en la Primera Conferencia Panamericana. Allí citó, sin nombrarlo, a uno de los delegados latinoamericanos: *“Las repúblicas americanas, que fueron a ella con gran desconfianza porque no desconocían las tendencias absorbentes de Estados Unidos, derivaron de ella la ventaja de haber comenzado a conocerse mejor y a apreciar con más exactitud sus aspiraciones y recursos; aunque ninguna tendencia política invasora se puntualizó claramente en aquella asamblea por parte de Estados Unidos, como sólo este posee los capitales indispensables para realizar las empresas cuyo establecimiento recomendaba la conferencia y, por otra parte, el desarrollo de sus industrias locales adquiere cada día proporciones más colosales, fue claro para muchos que el panamericanismo, como desde entonces se llamó al propósito de unir a la América entera para encauzar sus esfuerzos colectivos en determinado sentido, tenía por móvil constituir la hegemonía mercantil de Estados Unidos y, a la sombra de ésta, cuando las cosas estuvieran maduras, tal vez su hegemonía en todo el continente”* (Quesada, 1919: 350-351).

La delegación argentina se había salido con la suya en Washington: impidió que el tratado de arbitraje obligatorio fuera firmado por todos, logró que todos sí firmaran su proyecto que condenaba el derecho a la conquista y, fundamentalmente, echó por tierra el proyecto de unión aduanera que había entusiasmado a los industriales exportadores del país del norte. En cada una de las comisiones, los delegados argentinos se ocuparon de intentar encolumnar al resto de los delegados latinoamericanos para “poner palos en la rueda” en todos los proyectos estadounidenses.

Sáenz Peña y Quintana fueron la pesadilla de Blaine, que había trabajado durante muchos años para lograr la concreción de esta conferencia –como trampolín político para sus aspiraciones presidenciales-, asegurando que de la misma saldrían aprobados los proyectos que había elaborado. Lograron, así, proteger los intereses comerciales que vinculaban a Argentina con Europa, ahuyentando cualquier fantasma de asociación continental que pusiera límites al intercambio con el Viejo Continente. Esta línea de intervención estaba caracterizada no sólo por un enfrentamiento y toma de distancia respecto al gobierno de Washington, sino por la oposición a cualquier perspectiva que alentara una unión latinoamericana alternativa.

La referencia, en casi todos los discursos, era el vínculo privilegiado con Europa, que debía ser resguardado a toda costa. Eso es lo que escondía la célebre frase de Sáenz Peña de “América para la Humanidad”. La clase dominante argentina entendía que su posición privilegiada dependía de mantener y reforzar las relaciones económicas con el Viejo Continente, evitando las “amenazas” que pudieran derivarse del avance de otras potencias en el “área de

influencia” británica. Quienes basaban su posición en esta relación de complementaridad subordinada con Londres, no necesitaban al resto de las naciones latinoamericanas, ni como mercados, ni para construir una asociación que permitiera ampliar el margen de autonomía en las negociaciones con las potencias. La generación del ‘80 seguía tan lejana del ideario bolivariano como lo habían estado sus predecesores, según fue consignado, sintéticamente, en el **Capítulo II**. Se consideraban superiores y distintos al resto de los países latinoamericanos, y veían a Estados Unidos como un potencial competidor y como un país que, por sus pretensiones hegemónicas en la región, podía hacer peligrar esa posición privilegiada.

Capítulo IV

Los inicios del ‘gran garrote’ yankee y la reivindicación argentina del arbitraje compulsivo: Segunda Conferencia Panamericana (México, 1901-1902)

“Con respecto á las cuestiones de carácter comercial, es importante poner especial empeño en demostrar el creciente deseo de los Estados Unidos de asegurar la más amplia mutualidad de intereses y de evitar hasta la apariencia del intento de obtener indebidas ventajas para nosotros”

(Theodore Roosevelt, 1901)¹

“...por lo demas nada práctico, ni sério ni ventajoso espero de los trabajos del futuro Congreso. La importancia que la reunion de esa Conferencia tiene para este país [Estados Unidos] es grande porque ella satisface una exigencia de la política interna del partido republicano que quiere convencer á sus constituyentes y sostenedores, que lo que persigue con la convocacion del Congreso, es la conquista del mercado Sud-Americano para los productos manufactureros de este país; al mismo tiempo que reafirma ante el mundo el prestigio de la Doctrina Monroe, y muestra á la Europa que, como lo dijo el ex-Secretario de Estado Mr. Olney, la voluntad de los Estados Unidos es firme en el Continente que pretenden tomar en tutela. Dada la composición del Congreso y las tendencias del elemento mestizo que predominará en él, es de prever de antemano el acatamiento sumiso con que todas las indicaciones de este país serán aceptadas por los que desde ya aspiran á vivir bajo su férula protectora”

(Martín García Merou, representante argentino en Washington, 1901)²

“Se ha comprobado una vez mas que entre el norte y el sud no hay afinidades: la geografía como los intereses nos dividen: aquellos pueblos serán siempre satélites de los Estados Unidos y estos propenderán forzosamente al viejo mundo. Además, si el pan-americanismo estaba destinado á ser una política, era porque llevaba implícita la idea de una gran federacion. Pero fuera de que el crecimiento de un solo Estado ha hecho imposible toda forma federativa, el canal de Panamá dejará á las repúblicas centro-americanas una independencia nominal. (...) Si a pesar de todo y por causa de accidentes improbables, se convoca todavía á una tercera Conferencia, yo creo, Señor Ministro, que la República Argentina no debe asistir sin condiciones. Son muy buenos principios, pero en materia internacional ya no se puede abusar de ellos”

(Lorenzo Anadón, delegado argentino, 1903)³

¹ Roosevelt, Theodore, “Instrucciones a la delegación estadounidense a la Conferencia de México”, 8 de octubre de 1901 [traducción al castellano realizada por el propio gobierno estadounidense] (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, folios 225-236). También en Archivos estadounidenses (NARA, DS, II Inter-American Conference).

² García Merou, carta enviada al ministro de relaciones exteriores de la Argentina, Washington, 15 de agosto de 1901 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Folio 324).

³ Anadón, Lorenzo 1903 “Informe confidencial presentado al Exmo Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis M. Drago, con ocasión del Congreso de Méjico y sobre cuestiones de política americana, por el Dr. Lorenzo Anadón, delegado argentino a dicho congreso”, 6 de abril de 1903 (AMREC, II Conferencia Panamericana).

1. Antecedentes de la convocatoria: la última década del siglo XIX

Como fue analizado en la **Parte A**, en la década de 1890 aumentaron las relaciones comerciales argentino-estadoundienses y, durante la presidencia del demócrata Cleveland, cuando disminuyeron las tarifas aduaneras sobre las lanas que Argentina exportaba al país del norte, se produjo un comercio más equilibrado. Tras la vuelta de los republicanos a la Casa Blanca, con William McKinley (1897-1901), se impusieron nuevamente los sectores proteccionistas, aumentaron las tarifas⁴ y se resintió una vez más la relación bilateral, con las consabidas quejas de los exportadores argentinos.

Desde la asunción de Roca, en 1898, las relaciones entre la Casa Blanca y la Casa Rosada parecieron ser más cordiales, en parte por la actitud constructiva de los representantes diplomáticos en Buenos Aires y Washington –no casualmente William I. Buchanan (1894-1899) y Martín García Merou (1896-1905)⁵ serían dos de las figuras más destacadas en la Conferencia de México-. Buchanan llegó incluso a un acuerdo con el ministro de relaciones exteriores argentino, Amancio Alcorta, para disminuir recíprocamente ciertas tarifas aduaneras y aumentar el intercambio comercial entre ambos países. Durante este segundo gobierno de Roca, Argentina reingresó al Consejo Directivo de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, del cual se había retirado tras dejar de pagar las cuotas correspondientes, lo que había sido una forma de boicotear la organización panamericana impulsada por Washington desde 1889⁶. Buchanan había presionado al gobierno de José Evaristo Uriburu (1895-1898) para que el país del sur pagase lo que debía y pudiera volver a participar de la organización panamericana. Pero dichas presiones no surtieron efecto sino hasta la asunción de Roca, que quiso reconstituir la relación diplomática con con el país del norte, para lo cual ordenó a Alcorta que reingresar a la organización y que moderar la crítica al excesivo dominio de la Casa Blanca en su conducción.

La idea de convocar a una nueva conferencia panamericana fue lanzada por McKinley en su mensaje al congreso estadounidense del 5 de diciembre de 1899. En febrero de 1900, una

⁴ Para un análisis de las marchas y contramarchas de la política aduanera de Estados Unidos en la década de 1890, y de las contradictorias posiciones entre el Departamento de Estado –que aspiraba a un mayor intercambio comercial con América Latina- y el congreso –donde primaban las posiciones proteccionistas-, véase Smith (2005: 52-54). Los nuevos valores de las tarifas aduaneras, que incluían los productos que Argentina vendía a Estados Unidos, se encuentran detallados en “La Tarifa de Aduanas Aprobada el 24 de julio de 1897”, Washington, 1897, pp. 36-48 (NARA, DS, II Inter-American Conference).

⁵ Para una visión crítica sobre la misión diplomática de García Merou en Washington, véase Viñas (1998: 175-184).

⁶ En enero de 1892, a sugerencia de Quesada, fue firmado un decreto, impulsado por el canciller Zeballos, que dictaminaba la suspensión de la subvención de 700 pesos oro a la Oficina Internacional que funcionaba en Washington. Así lo explicaba Zeballos, que había negado “*el concurso de la República Argentina [al Bureau] porque ninguna utilidad nos comportaba el mantenimiento de la oficina [y la participación argentina] mezclaba a nuestro país en la política comercial de los Estados Unidos, suscitando recelos en nuestras relaciones con los centros financieros y comerciales y potencias europeas*” (Zeballos, 1901: 143). Al final del gobierno de Uriburu, por sugerencia de Roca, Argentina volvió a participar en la Oficina, pero recién se comprometió a pagar lo que le correspondía el 1 de julio de 1898.

década después de la Primera Conferencia Panamericana, el Secretario de Estado norteamericano, John Hay (1898-1905), les propuso a los diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington convocar a una Segunda Conferencia⁷. El objetivo de la Casa Blanca era aplacar el descontento generado en América Latina luego de la anexión de Filipinas, las Islas Guam y Puerto Rico por parte del coloso del norte, tras la guerra contra España –y del establecimiento de un virtual “protectorado” en Cuba, cuya soberanía quedaría severamente limitada⁸. Roca anunció al congreso argentino, el 15 de agosto de 1900, que había aceptado la invitación de Estados Unidos a la conferencia. Sin embargo, allí comenzó un debate en torno a la sede de dicha conferencia, ya que Argentina postuló a Buenos Aires como lugar para realizarla, enfrentando la iniciativa del Departamento de Estado de que la conferencia se realizara en la ciudad de México. La mayor parte de la clase dirigente argentina seguía siendo profundamente escéptica respecto al panamericanismo. El gobierno, la prensa y numerosos dirigentes consideraban que la profundización de la organización panamericana había sellado su suerte tras el golpe que le habían asestado Sáenz Peña y Quintana en Washington. Con reticencia, y en consonancia con la nueva orientación exterior más aplacada de Roca –también había restablecido relaciones diplomáticas con el Vaticano–, el gobierno argentino aceptaba participar nuevamente de un cónclave impulsado por la Casa Blanca.

Fue la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, creada en la Primera Conferencia, la que preparó el programa y fijó la ciudad de México como lugar para la reunión. En junio se definió la sede de la misma. Todos los presentes aceptaron la recomendación de Hay y votaron por la Ciudad de México, excepto Argentina y Perú que lo hicieron por Buenos Aires. Este contrapunto podría operar como metáfora: el país del sur seguía pretendiendo tener la iniciativa y contrariar a Estados Unidos como lo había hecho en la Conferencia de Washington, pero su capacidad de obstruir el avance panamericano iba menguando, a la par que poder y la incidencia de la potencia emergente.

Si algo debía ser destacado del programa votado, era la omisión de los temas que habían sido conflictivos en la anterior conferencia: se excluyeron los planes de unión aduanera, la invocación a la reciprocidad comercial y la moneda común. Por eso, en el análisis de los puntos más salientes de conferencia, incluiremos también las cuestiones que se pretendieron “borrar”, pero que, de todas formas, reaparecieron en las discusiones en la conferencia, a veces por iniciativa de los delegados argentinos.

Junto a la Argentina, hubo también otro país que intentó poner trabas a la convocatoria: Chile. Pero, esta vez, no hubo una “acción conjunta” de estos dos países, como en los hechos se

⁷ Cfr. Bemis (1944).

⁸ Cfr. Moniz Bandeira (2007: 43-51); Aguilar Monteverde (1965: 47-50).

había dado en Washington, sino que ahora ambos confrontaron, utilizando el cónclave panamericano para posicionarse mejor en el conflicto bilateral que mantenían⁹. El gobierno chileno, embarcado en una fuerte disputa limítrofe y en plena carrera armamentista con la Casa Rosada¹⁰, temía nuevamente que se pusieran en cuestión los territorios conquistados en la Guerra del Pacífico, que la asamblea tomara en cuenta los reclamos de Bolivia y Perú, e incluso que los conflictos fronterizos con Argentina pudieran discutirse en la asamblea. Por eso el gobierno chileno quería limitar el programa de la conferencia, caracterizándolo en las reuniones previas como excesivamente “amplio” y “vago” en lo referido al arbitraje y a la corte de apelaciones. El gobierno chileno exigió, en este sentido, un cambio en el programa, pero la cancillería argentina planteó que, si eso ocurría, se reservaba el derecho de no participar en la conferencia.

Al principio, la Oficina Internacional pareció ceder a la presión chilena, temiendo el posible retiro de ese país. Pero esto generó una airada protesta de Buenos Aires. Así lo expresaba el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario del gobierno argentino en Washington, García Merou: *“Si persiste la fórmula de que el programa modificado será obligatorio para el Congreso, á menos que todos los miembros de esa asamblea decidan lo contrario, conociendo lo difícil que es obtener unanimidad en esas materias, es obvio que nuestra representación se encontrará encerrada en los límites que ha querido trazar á la discusión el gobierno de Chile. Creo que en este caso, lo único que habría que hacer sería abstenerse de tomar parte en un cónclave que se inicia de una manera tan irregular”*¹¹.

Finalmente, se llegó a un acuerdo para realizar algunas mínimas reformas al programa y lograr la participación de todas las delegaciones, incluyendo a la argentina y a la chilena, que habían amenazado con retirarse de la organización. En esa misma carta enviada a Alcorta, el representante argentino desplegaba su escepticismo en relación a la futura conferencia: *“...por lo demas nada práctico, ni sério ni ventajoso espero de los trabajos del futuro Congreso. La importancia que la reunion de esa Conferencia tiene para este país es grande porque ella satisface una exigencia de la política interna del partido republicano que quiere convencer á sus constituyentes y sostenedores, que lo que persigue con la convocacion del Congreso, es la conquista del mercado Sud-Americano para los productos manufactureros de este país; al mismo tiempo que reafirma ante el mundo el prestigio de la Doctrina Monroe, y muestra á la Europa que, como lo dijo el ex-Secretario de Estado Mr. Olney, la voluntad de los Estados*

⁹ Cfr. “La hostilidad argentino-chilena en la Conferencia de México de 1901-1902”, en el tomo VII de Escudé y Cisneros (2000).

¹⁰ Más allá de estas disputas, que como se verá a continuación condicionaron las discusiones en la Conferencia de México, Argentina y Chile lograron, unos meses después de finalizada la Conferencia de México, un acuerdo por los conflictos de límites. Los “pactos de Mayo”, firmados el 28 de mayo de 1902 en Santiago de Chile, contenían cuatro instrumentos principales: el acta Preliminar, el tratado general de Arbitraje, la convención sobre Limitación de Armamentos Navales, y un acta solicitando al árbitro que fijase los hitos demarcatorios sobre el terreno.

¹¹ García Merou, Doc. Cit.

*Unidos es firme en el Continente que pretenden tomar en tutela. Dada la composición del Congreso y las tendencias del elemento mestizo que predominará en él, es de prever de antemano el acatamiento sumiso con que todas las indicaciones de este país serán aceptadas por los que desde ya aspiran á vivir bajo su férula protectora*¹². Se expresan en esta misiva algunas características de la diplomacia argentina que ya se habían manifestado en la anterior Conferencia de Washington: su oposición a Estados Unidos, su reivindicación de Europa y su sentimiento de superioridad frente al resto de los pueblos latinoamericanos. En esta comunicación, se destaca el “elemento mestizo” como “explicación” de la potencial sumisión de las delegaciones latinoamericanas a Estados Unidos, lo cual refleja las posiciones de parte de la clase dirigente argentina, que anhelaba la civilización “transplantada de Europa” para morigerar la “barbarie autóctona”. La política hacia otros países de la región estaba alejada de la concepción latinoamericanista y del ideario bolivariano que existía en el continente desde la etapa de las revoluciones de independencia.

En los días previos al inicio de la Conferencia de México, Estados Unidos estaba conmocionado por el asesinato del presidente McKinley –seis meses antes había asumido su segundo mandato consecutivo-, que murió poco después de recibir el disparo de un anarquista, cuando atendía a la exposición panamericana de Buffalo. Fue reemplazado por el vicepresidente Theodore Roosevelt, quien, perfectamente conocedor de lo que había acontecido en Washington una década atrás, tomaría todas las precauciones para evitar el fracaso de esta segunda conferencia. En el contexto de una reticencia latinoamericana para con Washington luego de su intervención en la guerra contra España, el país del norte debía mejorar su imagen en la región, aventando las críticas contra su intervencionismo. En las instrucciones de Roosevelt a su delegación, dictadas el 8 de octubre de 1901, planteaba lo inoportuno que sería que los delegados de ese país asumieran la organización de las discusiones y, en ese sentido, recomendaba: *“Mucho cuidado debe ponerse para no herir las susceptibilidades de alguna de las Repúblicas, ó inclinarse á favor de cualquiera de ellas, en las cuestiones que entre ellas existen. (...) Nada es más importante desde el punto de vista político que se haga entender que los Estados Unidos son amigos de todas las Repúblicas Latino-Americanas y no son enemigos de ninguna. Con este fin será prudente no proponer nada radical, favorecer la libre expresión de miras entre los Delegados de todas las Potencias, y favorecer y sostener sólo aquellas medidas que tengan el peso de la aceptación general y que tiendan claramente á promover el bién común*”¹³. En dichas instrucciones se planteaba que, siendo México el anfitrión, éste tenía que llevar la voz cantante, o

¹² Idídem.

¹³ Roosevelt, Theodore, “Instrucciones a la delegación estadounidense a la Conferencia de México”, 8 de octubre de 1901 [traducción al castellano por el propio gobierno estadounidense] (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, folios 225-236). También en Archivos estadounidenses (NARA, DS, II Inter-American Conference).

el menos aparentarlo. Con el antecedente de la Primera Conferencia, en la cual la delegación argentina se las había ingeniado para obstaculizar todos los proyectos estadounidenses y exaltar el sentimiento “anti-yankee” de los representantes latinoamericanos, ahora se ponía especial cuidado en evitar hasta la apariencia de voluntad de hegemonía, que podía hacer peligrar todo el proyecto panamericano.

En Buenos Aires, la actitud frente a esta nueva conferencia panamericana no parecía diferir demasiado de la anterior. La prensa nacional, en los meses previos a la misma, publicaba opiniones críticas contra la conferencia y contra el afán hegemónico de la Casa Blanca. Incluso en el parlamento se expresaron voces críticas respecto a la participación argentina en la conferencia, lo cual se tradujo en sendas discusiones en torno a los fondos a asignar, las instrucciones –que debían insistir en el arbitraje obligatorio, al contrario de la vez anterior- y la necesidad de evitar por todos los medios “fastidiar” a Europa. Ya antes de la reunión panamericana, Argentina comenzaba a mostrar su afán de protagonismo, mecanismo para poder desplegar lo más plenamente posible su oposición al avance de Washington.

2. Características de la Conferencia

El cónclave transcurrió desde el 22 de octubre de 1901 hasta el 31 de enero de 1902. Participaron delegaciones de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se sumaba Santo Domingo, que no había participado en la Conferencia de Washington. El único delegado de Brasil, José Hygnino Duarte Pereira, falleció el 18 de diciembre de 1901, con lo cual su país quedó sin representación en las últimas semanas de la conferencia¹⁴.

Los delegados argentinos fueron Antonio Bermejo, profesor de derecho internacional de la Universidad de Buenos Aires; Martín García Merou, representante argentino en Estados Unidos; y Lorenzo Anadón, entonces decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, además de senador nacional¹⁵. La delegación estadounidense estaba compuesta por el ex senador Henry G. Davis, jefe de la delegación; William I. Buchanan, ex representante en la Argentina; Volney W. Roster, comerciante y miembro del Partido Republicano; Charles M.

¹⁴ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 57-58); Satas (1987: 159-164).

¹⁵ Cfr. Anadón, Lorenzo 1903 “Informe confidencial presentado al Exmo Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis M. Drago, con ocasión del Congreso de Méjico y sobre cuestiones de política americana, por el Dr. Lorenzo Anadón, delegado argentino a dicho congreso”, 6 de abril de 1903 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Folios 234 a 281); Bermejo, Antonio 1902 “Informe del Delegado de la República Argentina ante la Segunda Conferencia Internacional Americana reunida en Méjico”, París, 15 de abril de 1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Legajo III, Folios 115 a 151).

Pepper, periodista; y John Barret, futuro representante estadounidense en Argentina y Panamá y futuro Director General de la Unión Panamericana¹⁶.

Esta vez, el programa de la conferencia fue redactado por el Consejo Directivo de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas¹⁷. No se aprobaron solamente recomendaciones, como en Washington, sino también convenciones, que para tener fuerza obligatoria requerían de la posterior ratificación de las naciones firmantes. En el programa aprobado para la conferencia se destacaban cinco ejes: la reconsideración de cualquier acuerdo alcanzado en la Primera Conferencia Panamericana, un plan de arbitraje, una corte internacional de reclamos, medidas tendientes a la promoción de las relaciones económicas entre las naciones americanas, y la reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas.

En las instrucciones del presidente Roosevelt a su delegación se ponía especial énfasis en el fortalecimiento de las relaciones comerciales, para lo cual se requería “...*la facilidad del transporte de las mercancías, por medio de líneas de vapores, ferrocarriles, y el canal del istmo; la reciprocidad en las relaciones comerciales; la participación de todos en los negocios bancarios; y la creación de un cuerpo de agentes comerciales viajeros equipados debidamente para el comercio latino americano. No es imposible que en pos de un desenvolvimiento de este género venga la realización del pensamiento magnífico de un ferrocarril intercontinental que una á los Estados Unidos con las localidades más remotas de la América del Sud. Todas estas empresas merecen ser estimuladas; pero el punto esencial á que deben dirigirse los esfuerzos de nuestra Delegación en la Conferencia habrá de ser el cultivo de un sentimiento de simpatía, y la remoción de todo espíritu de prevención que pueda existir contra nosotros, como pueblo, sembrando así la semilla de relaciones amistosas, de confianza en los negocios, y de sentimientos permanentes de buena voluntad*”¹⁸. Había un doble énfasis en estas instrucciones. Primero, que por todos los medios se intentara aplacar el sentimiento de repulsa que existía hacia el intervencionismo estadounidense luego de la guerra contra España y la anexión de Filipinas y Puerto Rico (y antes Hawái), y el virtual protectorado en Cuba. Estados Unidos debía dejar que México llevara la voz cantante en la conferencia, para evitar que se coaligaran las delegaciones latinoamericanas, en torno a Chile o Argentina, y se repitiera el fracaso de Washington. Segundo, el acento volvía a estar en la reciprocidad en las relaciones comerciales como la vía para abrir nuevos mercados. La diplomacia hacia América Latina debía centrarse en saciar las

¹⁶ Luego del traspie de la Casa Blanca en la Conferencia de Washington, esta vez pusieron más cuidado en la selección de sus delegados y no es casual que un gran conocedor de la vida política argentina, como Buchanan, fuera parte de la delegación estadounidense.

¹⁷ Internacional Bureau of the American Republics, *Minutes of the Executive Committee*, Washington, 1901, pp. 182-4, 199-210 (NARA, DS, II Inter-American Conference).

¹⁸ Roosevelt, Doc. Cit.

necesidades de los exportadores estadounidenses, para lo cual se requería otorgar ciertas concesiones.

En las instrucciones del gobierno argentino, se planteaba, en forma extremadamente sintética, que las materias del programa a discutirse en México no diferían en lo esencial de la Conferencia de Washington, por lo cual los delegados nacionales debían seguir la misma línea y, en caso de abordarse temas nuevos, se requería que pidieran nuevas instrucciones. Se planteaba que los delegados “*Tendrán presente en todo caso la necesidad de mantener y estrechar las relaciones de la Rep. Arg. con los Estados concurrentes a la Conferencia y especialmente con los Estados sud-americanos (...). Deben tener presente las variaciones que se han producido despues de 1889 en la política de los Est. Us. del Norte y el acuerdo celebrado con estos por la Rep. Arg. que hasta ahora ha sido tomado en consideración, no obstante haberse prorrogado el plazo para su ratificación...*”¹⁹. En las escuetas instrucciones de Alcorta, se revela la esperanza que abrigaba la diplomacia argentina en que prosperaran los acuerdos comerciales bilaterales que aguardaban la ratificación del congreso estadounidense, tal como fue descrito en la **Parte A**.

A lo largo de los tres meses que duró la conferencia, se firmaron numerosos Tratados, Convenciones y Resoluciones²⁰. La delegación argentina los firmó todos, menos los referidos a la creación de una Comisión Arqueológica Internacional, un Museo Comercial de Filadelfia y la una Policía Sanitaria. Sin embargo, ninguno de los Tratados y Convenciones suscritos por los delegados argentinos en la conferencia fueron sometidos al Congreso de la Nación, que de todas formas aprobó oportunamente la conducta de sus delegados²¹.

En la apertura de la conferencia, y siguiendo la “tradición” inaugurada en Washington, la delegación argentina intervinó para “marcar el terreno”. Hubo una petición de la delegación de Ecuador, proponiendo una declaración que deplorara el asesinato del presidente McKinley. En la misma, se citaban unas palabras del nuevo presidente Roosevelt, en las que éste indicaba que

¹⁹ Instrucciones de Amancio Alcorta a los Delegados Argentinos, Buenos Aires, 5 de septiembre de 1901 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Legajo II, folio 418). También transcriptas en MREC *Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, pp. 268. [El subrayado es nuestro]

²⁰ Tratados sobre patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Marcas de Comercio y de Fábrica; Extradición y Protección contra el Anarquismo; Reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios; y Arbitraje Obligatorio; Convenciones para la reunión de un congreso Geográfico en Río de Janeiro; Canje de Publicaciones Oficiales, Científicas, Literarias e Industriales; Protección de las Obras Literarias y Artísticas; Formación de los Códigos de Derecho Internacional Público y Privado de América; Ejercicio de Profesiones Liberales; Derechos de Extranjería; Adhesión a las Convenciones de La Haya; Resoluciones sobre Ferrocarril Panamericano; Congreso Aduanero; Fuentes de Producción y Estadística; Medidas para facilitar el comercio Internacional, Reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas; Policía Sanitaria; Futuras Conferencias Internacionales Americanas; Reunión de un Congreso Encargado de Estudiar la Producción y el consumo del café; Recomendaciones sobre Banco Pan-Americano; Creación de una Comisión Arqueológica Internacional; y Museo Comercial de Filadelfia; y Proposición para que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas suscriban 210.000 francos para la emisión completa del “Diccionario de construcción y Régimen de la Lengua Castellana”, por Don Rufino Cuervo.

²¹ Cfr. Memorándum de la División Política del Ministerio de Relaciones Exteriores, firmado por el jefe de la División, el 13 de agosto de 1919 (AMREC, II Conferencia Panamericana).

seguiría la política de su sucesor. Frente a esto, el delegado Anadón sugirió que se quitara toda referencia al nuevo presidente de Estados Unidos, señalando que estaba bien deplorar el asesinato anarquista, pero sin pronunciarse sobre la política del nuevo presidente estadounidense. Esta moción argentina logró la aprobación de la conferencia.

Al día siguiente, García Merou pronunciaría un discurso sobre las tensas relaciones entre Colombia y Venezuela, pidiendo que la conferencia expresara la necesidad de solucionar el diferendo que las enfrentaba. La presentación del argentino se realizaba en nombre no sólo de su delegación, sino también de las de Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay, lo cual mostraba, una vez más, el afán argentino por encolumnar a las demás naciones latinoamericanas y mostrarse como un líder en la región. Para la delegación chilena, en cambio, esta propuesta era una táctica argentina para pedir, luego, que se tratara la controversia entre Perú y Chile, lo cual sería poner nuevamente sobre la discusión los territorios que había adquirido en la Guerra del Pacífico, y abriría la puerta para que la disputa limítrofe argentino-chilena fuera parte de los debates interamericanos, cuestión que venía tensando la conferencia, como ya fue explicado, desde la redacción misma del programa. La delegación del país trasandino intentó que la propuesta de incluir este tema fuera remitida a la comisión correspondiente, pero la resolución argentina fue finalmente aprobada con quince votos (tuvo 15 votos positivos, mientras que se abstuvieron Chile, Venezuela, Haití y Colombia). Argentina intentaba presentarse, ya desde el inicio, como vocero de otros países y como la “conductora” de la conferencia.

Hubo acuerdo en nombrar al jefe de la delegación mexicana como presidente de la conferencia, aunque antes existió una propuesta de Colombia para que la presidencia recayera en el jefe de la delegación estadounidense, Davis. Éste, cumpliendo el espíritu de las instrucciones de Roosevelt —de evitar que Estados Unidos pareciera como que imponía su política en la naciente Unión Panamericana— no aceptó hacerse cargo del cónclave, pero aprovechó la ocasión para pronunciar un discurso en el que se expresaba la posición estadounidense: “ ‘... ochenta millones de habitantes de los Estados Unidos, un pueblo feliz, sincero, leal, independiente y amante de la libertad... les dicen a nuestros amigos del sur que no deseamos nuevos territorios, pero que nos mantenemos firmes, tan firmes como los medos y los persas, en lo que se conoce como la doctrina Monroe, que significa que vuestro territorio debe ser protegido... y vuestras libertades garantizadas por siempre ’”²². Con prudencia, reafirmaba su política de “gendarme” protector del continente frente a Europa. Si bien no se llegó a nombrar a Davis presidente de la conferencia, sí fueron designados “presidentes honorarios” Ignacio Marichal, ministro de relaciones exteriores de México, y John Hay, Secretario de Estado de Estados Unidos, con lo

²² Citado por McGann (1960: 307).

cual volvía a dársele un status formal privilegiado al encargado de la diplomacia de estadounidense²³.

El programa fue mucho más limitado que en la conferencia anterior, con el objetivo de reducir al mínimo las controversias y los conflictos y, así, rehabilitar el débil sistema panamericano, luego de una década de relativo estancamiento. El precio del “éxito”, entonces, fue una cuidada “poda” de los temas espinosos. Hubo 18 comisiones de trabajo. Antes de que se iniciara el trabajo de las mismas, se produjeron otros dos desencuentros entre las delegaciones argentina y estadounidense.

El primero giró en torno a la libertad de prensa en la conferencia. Estados Unidos, México y otros países sostenían que debía negarse la posibilidad de que los periodistas fueran admitidos en las sesiones plenarias de la conferencia. Argentina se sumó a quienes propusieron, en cambio, que se dejara asistir libremente a los periodistas, para que todos los debates fueran publicados en la prensa continental y mundial. Así lo relataba en su informe posterior Antonio Bermejo: *“Si es indudable que la presencia de una barra popular podría influir aunque no fuera mas que por la accion del convencido fenómeno reflejo de la simpatía, en perjuicio de la moderación y templanza con que deben tratarse, especialmente los asuntos que interesan a diversos Estados, no lo es menos, que ese inconveniente quedaba salvado al no dejarse completamente libre el acceso al recinto, á lo que se agrega que, en nuestro caso, el secreto era una precaución inutil, por la naturaleza misma de los asuntos que la Conferencia estaba llamada á considerar. Por esto apoyamos la proposición de la Delegación Peruana, repetida por la de Chile, para que los representantes de la prensa fueran admitidos en el recinto de las deliberaciones, lo que fué resuelto por la Conferencia, contra el voto de las delegaciones de los Estados Unidos, de Haití y de México”*²⁴. Esto, que para Bermejo era un progreso respecto al congreso anterior, se podría explicar por la necesidad de que la voz argentina fuera directamente escuchada por la prensa internacional, y especialmente la europea, con quien los delegados nacionales parecían querer congraciarse.

El segundo “roce” giró en torno a un informe que presentó la delegación argentina en noviembre, a poco de haberse iniciado la conferencia, en el que fustigaba contra el proteccionismo estadounidense y lo sindicaba como causante de la dificultad para estrechar las relaciones comerciales bilaterales, perjudicando especialmente a los exportadores argentinos, que

²³ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 57).

²⁴ Bermejo, Doc. Cit., pp. 17-18.

eran las víctimas de esta discriminación²⁵. Este informe fue traducido también al inglés y leído por la delegación argentina durante la misma asamblea.

A continuación, se analizarán cuáles fueron los principales temas discutidos en la conferencia.

i. Arbitraje

Uno de los ejes de discusión, nuevamente, giró en torno al arbitraje. Ya desde la redacción del programa hubo un enfrentamiento entre dos concepciones. Una que abogaba por el arbitraje amplio, obligatorio y retrospectivo, y otra que pugnaba porque fuera limitado, voluntario y sólo para controversias que se suscitaran en el futuro. Estados Unidos, Argentina y Chile fueron los tres protagonistas en los debates. El último, manteniendo su postura, y los dos primeros, invirtiendo las posiciones que habían sustentado en la Primera Conferencia Panamericana. Luego de intensas discusiones, que se desarrollarán a continuación, se firmaron dos tratados, uno en la conferencia y otro por fuera de ella. El primero, que fue suscripto por la casi totalidad de los países participantes, adhería al arbitraje voluntario y limitado, de acuerdo a los principios establecidos en la Convención de la Haya. El segundo, adhería al arbitraje obligatorio y fue firmado, al margen de la conferencia, por diez países.

La Casa Blanca pasó, de sostener el arbitraje obligatorio y retrospectivo en la Conferencia de Washington, a defender en México el arbitraje voluntario y limitado, de acuerdo a los principios que se habían acordado en la Convención de la Haya realizada en 1899²⁶. A diferencia de 1890, ahora Washington desplegaba un creciente intervencionismo en su “patio trasero”. Por esta razón, no querían que se aprobara un arbitraje más amplio, que pudiera limitar su política exterior expansionista. Además, la reciente oposición del Senado estadounidense a otro tratado de arbitraje obligatorio había convencido al gobierno estadounidense de la imposibilidad de que su congreso adhiriera al principio que había sostenido Blaine una década atrás²⁷.

Por otra parte, tanto Chile como Argentina pretendían utilizar la conferencia para resolver los diferendos a su favor. El gobierno chileno tenía una posición “mixta”: sostenía que había que reglamentar el arbitraje “*obligatorio para las cuestiones pecuniarias y de daños y perjuicios, y voluntario y facultativo para todo cuanto atañe a la soberanía y honra e integridad de las*

²⁵ Cfr. Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana 1901 “Informe que la Delegación de la República Argentina presenta a la Segunda Conferencia Panamericana”, 26 de noviembre de 1901 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Legajo III, Folios 159 a 197).

²⁶ En dicha convención, de los países americanos solamente participaron Estados Unidos y México. Ambos habían suscripto el acuerdo sobre arbitraje, aunque Estados Unidos lo había hecho con una salvedad, con el objetivo de continuar su política intervencionista en el Caribe.

²⁷ Cfr. Mecham (1961: 59-61).

naciones...”²⁸. El objetivo de Chile, como ya se explicó a la hora de establecer el programa de la conferencia, era evitar que se discutiera sobre los territorios que había conseguido tras la Guerra del Pacífico²⁹. Al igual que en Washington, volvía a oponerse al arbitraje compulsivo, y bregaba por el “arbitraje facultativo”, que se había aprobado en La Haya en 1899. Este país debía enfrentar la oposición de varios países latinoamericanos, tal como lo expresa el delegado chileno Joaquín Walker Martínez: *“Nuestra situación no está mala, no obstante que no hemos encontrado el apoyo que esperábamos. Guatemala nos es adversa; Paraguay hostil; Uruguay batiendo siempre contra nosotros; el Brasil representado por un viejo bastante torpe, que no es ni ha sido diplomático, levantando en todas partes su bandera del arbitraje obligatorio; Argentina, Perú y Bolivia unidos como una tabla para cruzarnos el camino donde i como pueden; Colombia con un delegado amigo i otro enemigo; Venezuela reservadísima. Amigos francos sólo el Ecuador i las cuatro pequeñas repúblicas de Centro América!...”*³⁰. La táctica chilena, entonces, pasó por convencer a Washington de que el arbitraje obligatorio lo ataría de manos en su política exterior imperialista, por lo cual debía rechazarlo. Así se lo transmitió el gobierno brasileiro a su representante en Buenos Aires, varios meses antes del inicio de la conferencia: *“Estados Unidos no sólo acepta por ahora la teoría chilena, sino que puede convertirla en una posición propia, porque el representante de Chile supo tocar el punto débil del interés norteamericano, sugiriendo que la aceptación del arbitraje ilimitado, podía afectar las ambiciones del imperialismo yankee, tan celoso como susceptible, en lo que se refiere a las conquistas últimamente realizadas y cuya incorporación completa aún no es un hecho”*³¹. Estados Unidos, al igual que Chile, propuso que los países americanos se limitaran a adherir a lo resuelto en La Haya, en lo relativo al arbitraje.

Argentina, en contraposición, pretendía que la conferencia se ocupara de las disputas existentes bajo el mecanismo del arbitraje. Junto a Perú, consideraban a la Guerra del Pacífico, y a las anexionaciones chilenas de territorio boliviano y peruano, como una disputa pendiente. Y presionaron en ese sentido a la diplomacia de la Casa Blanca. El encargado de negocios en Washington fue instruido por García Merou, desde México, para que informara al Secretario Hay que *“la Conferencia resultará un fracaso si los Estados Unidos dejan de emplear su legítima influencia a favor del arbitraje obligatorio”*³².

²⁸ Ministro chileno Carlos Morla Vicuña al Ministerio de Relaciones Exteriores, Washington, 6-5-1901. en Archivo Nacional de Chile, Fondo del Ministerio de Relaciones Exteriores – T.969. Citado por Otero (2007: 176).

²⁹ Sobre la posición de Chile acerca del “arbitraje forzoso”, véase Fermandois (2005).

³⁰ Joaquín Walker Martínez a Germán Riesco, México, 13/11/1901. En BNCH ASFL FGR. Citado por Otero (2007: 180).

³¹ Telegrama cifrado de Olyntho de Magalhaes a Ciro de Azevedo, Río de Janeiro, 21/05/1901. En AHI SC MDB O – 206-1-11. Citado por Otero (2007: 176).

³² Citado por McGann (1960: 301).

Como puede apreciarse, se invertían las posiciones de la Conferencia de Washington, en la cual la Casa Blanca había bregado porque el arbitraje fuera compulsivo y tuviera la forma de un tratado, mientras que la Casa Rosada había tratado con éxito de impedirlo, presionando para que se votase sólo como una recomendación. Lo primero que establecían las instrucciones del presidente Roosevelt a su delegación en cuanto al arbitraje, era taxativo en este sentido: *“Todo arbitraje deberá ser voluntario”*³³.

Este tema fue, sin dudas, el más ríspido de la conferencia. La comisión de arbitraje se integró con un miembro de cada delegación. En la misma, la delegación mexicana, anfitriona, presentó su plan de arbitraje, que planteaba que se refrendara lo resuelto en la Haya dos años atrás. Argentina, por su parte, retrucó que el litigio chileno-peruano debía ser arreglado por medio de un arbitraje compulsivo. Estados Unidos, como ya se dijo, tenía instrucciones de evitar que el tema fuera abordado por la conferencia y terminó apoyando la propuesta mexicana, que se enmarcaba en lo que establecían las instrucciones de Roosevelt: *“...ha de tenerse muy presente que no es atribución de una Conferencia voluntaria la de imponer el empleo de estos medios para el ajuste de diferencias ó discordias. Con respecto á las actuales cuestiones entre el Perú y Chile, nos será imposible, por lo tanto, apoyar ninguna opinión que conceda jurisdicción á la Conferencia para asumir las responsabilidades de una Junta arbitral, tomando conocimiento de esas disputas, y dictando providencias para efectuar su arreglo”*³⁴. Sin embargo, más allá de la pretensión estadounidense, el tema se coló y complicó casi todas las discusiones de la conferencia, hasta hacerla peligrar³⁵. Chile terminó apoyando el arbitraje obligatorio, pero sólo para las disputas futuras, excluyendo expresamente las controversias en curso.

En el informe que la delegación argentina había preparado para presentar en la conferencia, se planteaba que éste era un punto capital de la misma, y se instaba a los demás países a avanzar en la legislación sobre la cuestión: *“¿Qué hizo la Primera Conferencia Pan-Americana para afianzar la paz en América, punto principal de su programa, porque sin ella sería un tiempo lastimosamente perdido el que se empleara en deliberar sobre ferrocarriles, vías marítimas de comunicación, bancos, etc., puesto que sin paz no hay producción, ni por lo mismo desarrollo de intercambio comercial? Por iniciativa de las Delegaciones Argentina y Brasileira,*

³³ Roosevelt, Doc. Cit.

³⁴ Roosevelt, Doc. Cit.

³⁵ Según el informe ya citado del delegado Bermejo, *“La Delegación de los Estados Unidos de América, por su parte, propiciaba exclusivamente la adhesión a las Convenciones de La Haya, resistiendo toda otra solución y mucho mas aun la firma de compromiso alguno que vinculara á su país, para el futuro, en un tratado de arbitraje obligatorio”* (p. 39). En este giro de la política exterior estadounidense, mucho tuvo que ver la oposición del Senado a la aprobación de cualquier tratado de estableciera el carácter compulsivo del arbitraje, que consideraban la situación ideal, pero ilusoria e impracticable. Según el Reporte de los Delegados estadounidenses a la Segunda Conferencia Panamericana, las instrucciones eran claras en este sentido (Mecham, 1961: 59). Buchañan prefería no insistir con el arbitraje obligatorio, también por la oposición de Chile, y por la necesidad de hacer prevalecer la unidad de criterios entre las naciones participantes de la conferencia.

la Conferencia Pan-Americana de Washington aprobó, casi por unanimidad, las bases de tres proyectos estrechamente relacionados, que fueron saludados con aplauso por todos los amigos de la justicia: 1. Una declaración en favor de la solución pacífica de las diferencias internacionales y las bases de un Tratado de Arbitraje obligatorio para todas las cuestiones actuales y futuras que no afectaren la independencia nacional; 2. La recomendación del mismo plan respecto á las naciones Europeas; 3. La eliminación del principio de conquista del Derecho Público Americano. ¿Qué hará la Segunda Conferencia Pan-Americana en el mismo sentido...?”³⁶. La exhortación argentina pareció haber tenido efecto positivo en cuanto a instalar el tema. Si bien no logró el apoyo para resolverlo en el marco de la conferencia, al menos consiguió que otros nueve países, mediante un tratado firmado al margen de la misma, se obligaran a someterse al arbitraje en caso de no encontrarse una solución por la vía diplomática. En el artículo primero, este tratado decía: “Las Altas Partes Contratantes se obligan á someter á la decisión de árbitros todas las controversias que existen ó lleguen á existir entre ellas, y que no puedan resolverse por la vía diplomática, siempre que á juicio exclusivo de alguna de las Naciones interesadas, dichas controversias no afecten ni la independencia ni el honor nacionales”³⁷. Ésta fue la forma que encontraron los delegados de la Casa Rosada para introducir el polémico arbitraje obligatorio, ahora tan resistido por Washington.

Existió, también, otro protocolo propuesto por los delegados de Roosevelt, que logró el compromiso de todos los países de adherir a la Convención de La Haya de 1899, referido al arreglo pacífico de los diferendos. Fue firmado por fuera de la conferencia, el 15 de enero, por los delegados de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú, Colombia, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Uruguay, Guatemala, Haití, México y Honduras –Brasil no lo firmó porque, al haber fallecido su único delegado en la conferencia, ya no tenía representación en la misma-. Hubo reticencias a firmarlo por parte de Chile y Ecuador, pero finalmente terminaron adhiriendo al mismo.

Así, se llegó a una resolución intermedia: todos adhirieron al arbitraje voluntario de La Haya –tal como anhelaba Washington-, pero también Argentina logró firmar un tratado de arbitraje obligatorio con las otras nueve naciones mencionadas más arriba³⁸. Pepper, uno de los

³⁶ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 63.

³⁷ Segunda Conferencia Internacional Americana, México 1901-1902. *Recomendaciones, Resoluciones, Convenciones y Tratados* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 80). Este tratado fue firmado por México, Guatemala, Santo Domingo, El Salvador, Venezuela, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina. Sólo El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay finalmente depositaron su ratificación o adhesión al mismo.

³⁸ Es preciso hacer algunas aclaraciones en torno a los dos protocolos firmados: “No logrando acordarse la Comisión sobre Arbitramiento en cuanto al asunto que le había sido encargado, se adoptó un plan conforme al cual el Protocolo de Adhesión a las Convenciones de La Haya y el Tratado de Arbitraje Obligatorio fueron firmados – antes de ser sometidos a la Conferencia- por las delegaciones que los favorecían. Dicho Protocolo fué firmado por todas las delegaciones de la Conferencia menos Chile y Ecuador; el Tratado de Arbitraje Obligatorio, por diez

delegados estadounidenses, explicaba así la postura de su país: *“La delegación de los Estados Unidos, sin apoyar ni admitir en forma alguna la teoría del arbitraje obligatorio, reconoció el perfecto derecho de aquellas naciones que lo aceptan para entrar en los arreglos que consideren oportunos. En este asunto del arbitraje, los Estados Unidos estuvieron representados por William I. Buchanan, ex-ministro ante la República Argentina, cuyo conocimiento de los asuntos sud-americanos y del arbitraje práctico y teórico, inspiraba respeto y confianza. Este respeto fué aumentando por la habilidad é imparcialidad con que él contribuyó a mantener y reconciliar los elementos antagónicos”*³⁹.

Previamente a la resolución del conflicto entre las distintas posiciones, la delegación argentina utilizó todos instrumentos disponibles para presionar a los demás países. En carta al ministerio de relaciones exteriores, los delegados nacionales llegaron a manifestar la intención de que las representaciones diplomáticas argentinas en Berlín y Roma presionaran a la prensa de esos países para que se sugiriera la disolución del Congreso en México y que se ofreciera a Buenos Aires como futuro lugar de reunión: *“Delegado del Uruguay ha manifestado hoy se conservaría neutral en el arbitraje y propuso que es necesario postergar las reuniones comisión arbitraje hasta el 19 noviembre acordado. En mi opinión una actitud definida delegados de los Estados Unidos decidirá el arbitraje. Convendrá procure Usted que se agite la prensa alemana, la prensa italiana sugiriendo la disolución Congreso de México como consecuencia el proyecto delegados de México. Deseamos su autorización ofrecer la ciudad de Buenos Aires para reunir próxima conferencia”*⁴⁰.

La cancillería, a su vez, instruyó en ese sentido a sus representantes en Italia y Alemania. Envió ese día un telegrama a las delegaciones argentinas en Roma y Berlín: *“Proposición delegados Mexico en Congreso Pan Americano implica retroceso porque limita casos arbitraje proclamados Washington y La Haya. Conviene diarios combatan una proposición sugiriendo inutilidad congreso probable disolución como medio de influir en modificación de aquella”*⁴¹. Pocos días después, cuando el tema aún no se había solucionado, los delegados argentinos enviaron una carta informando del diferendo por el tema del arbitraje, en la que pedían autorización para amenazar con abandonar el cónclave en caso de que México, el anfitrión y conductor de la conferencia, cediera a las presiones de Chile y Estados Unidos: *“Aunque los dos*

delegaciones. Luego, los dos documentos fueron sometidos para la consideración de la Conferencia, y –después de una larga discusión sobre una cuestión de procedimiento- Chile y Ecuador aceptaron una resolución según la cual se hicieron Partes al Protocolo” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 59).

³⁹ Pepper, Charles M. 1902 “La Convención Pan-Americana en México”, en *The Evening Post*, 28/01/1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Folio 97).

⁴⁰ Telegrama de Delegados argentinos al Ministro de Relaciones Exteriores, México, 9 de noviembre de 1901 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo II, folio 573).

⁴¹ Telegrama del Ministro de Relaciones Exteriores a Delegados argentinos en Roma y Berlín, Buenos Aires, 9 de noviembre de 1901 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo II, folio 576).

tratados sobre adhesión La Haya y otro arbitraje amplio obligatorio ha sido firmado 26 diciembre, delegados de Chile, con auxilio de Buchanan, han podido impedir hasta ahora que sea presentado Congreso de México. Según todos los informes, el gobierno mejicano está para ceder á la presión, prefiriendo que el Congreso prescinda del arbitraje. Pensamos que si la violación de este compromiso sagrado se consumara no podríamos continuar asistiendo decorosamente al Congreso y pedimos anticipadamente autorización para retirarnos del Congreso presentando una exposición de los hechos. Entretanto, por 6 naciones, se ha hecho saber al Presidente del Congreso la abstención de concurrir á las sesiones mientras no se resuelva el incidente”⁴². Esta presión, como ya fue dicho, finalmente surtió efecto, al menos en parte, ya que logró instalar el tema y consiguió el apoyo de varios países. Sin embargo, la Casa Blanca no cedió. El Secretario Hay, luego de sendos intercambios de opiniones con sus delegados, los instruyó, a lo largo de todo de diciembre y enero, para evitar que se aprobara el arbitraje compulsivo que proponían Argentina y otros países⁴³.

Una vez más, la delegación argentina se ponía a la cabeza de un grupo importante de países latinoamericanos y lograba imponer, al menos entre algunos de ellos, una iniciativa suya, el arbitraje obligatorio, enfrentada en principio al mandato estadounidense y, en este caso, también a los intereses de su segundo “rival” de la conferencia: Chile. De todas formas, como bien explica el especialista Jesús María Yepes, en México en algún sentido había habido un retroceso frente a la recomendación, emanada en la Conferencia de Washington, de establecer el arbitraje general y permanente como principio para resolver los diferendos territoriales entre naciones americanas: *“Desgraciadamente, la euforia de la Iera Conferencia habría de ser contrarrestada por la defección que se produjo en la IIda Conferencia (México, 1901-1902), que marca un retroceso de la idea de arbitraje, tal como ha sido preconizada tradicionalmente por las naciones latino-americanas. Estas últimas, que no habían sido invitadas a la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, resolvieron firmar, en México, un protocolo de adhesión a la convención sobre arbitraje facultativo, aprobado en la Conferencia de La Haya, cuyos principios serían considerados en lo porvenir como ‘parte integrante del Derecho internacional americano’. Esta actitud incomprensible y retrógrada implicaba el abandono del arbitraje ‘general, permanente y obligatorio’ —es decir, el arbitraje bolivariano— para contentarse con un arbitraje puramente ‘facultativo’. Las naciones americanas, olvidadizas de su tradición cuasi secular, mucho más avanzadas que la vieja Europa en materia de arbitraje, se adherían inconsultamente a las ideas europeas proclamadas en La Haya”* (Yepes, 1976: 42-43).

⁴² Telegrama de Delegados argentinos al Ministro de Relaciones Exteriores, México, 7 de enero de 1902 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo III, folios 13 y 14).

⁴³ Cfr. Cartas confidenciales de John Hay al delegado Davis del 9 y el 12 de diciembre de 1901 (NARA, DS, II Inter-American Conference).

Estados Unidos y Chile lograban, así, su cometido de evitar una adhesión continental a un arbitraje amplio y compulsivo, que en el caso primero, podría haber dificultado su creciente política intervencionista y expansionista, que con el “gran garrote” se extendería por América Central y el Caribe, y que para el segundo, también podía llevar a que se condenasen las anexiones de territorios bolivianos y peruanos. Argentina, sin fuerza suficiente como para impedir esta resolución, al menos logró que este tema fuera central en la conferencia, y firmar con otras nueve naciones un compromiso de someterse al arbitraje obligatorio.

ii. Tratado sobre reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios y Derechos de los extranjeros

La Casa Blanca, si bien se oponía al arbitraje compulsivo para las cuestiones generales, sí planteaba que podía aplicarse a problemas más específicos, como los derivados de las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios⁴⁴. Quería defender las propiedades y capitales de estadounidenses en las demás repúblicas americanas, pero no quería que un acuerdo demasiado amplio sobre el arbitraje referente a reclamaciones pecuniarias le “atara las manos” en caso de disponer una intervención militar si sus intereses (o los de sus ciudadanos en otros países) se vieran afectados. Por eso buscó enfrentar la defensa argentina del arbitraje compulsivo en caso de reclamaciones pecuniarias, a través de la Corte Permanente de La Haya, sin establecer un tope máximo para la suma de dinero reclamada. La delegación estadounidense, por medio de Buchanan, planteó que sí debía fijarse un límite y sostuvo esa propuesta contra el voto de Argentina, Bolivia, Haití y República Dominicana.

Tanto Washington como México intentaron restringir la resolución a la adhesión de las naciones latinoamericanas a la Convención de Arbitraje de La Haya de 1899⁴⁵. Esta postura generó una gran oposición por parte de la delegación argentina, que estimó que esto sería inaceptable para los países latinoamericanos –muchos de los cuales temían que peligrara su soberanía, producto de las intervenciones estadounidenses justificadas en función de defender los derechos de sus ciudadanos residentes en dichos países-, en tanto sólo Estados Unidos y México eran signatarios de la Convención de La Haya. Esto reavivó los resentimientos de delegados de otros países y el artículo debió ser modificado, eliminándose la referencia que implicaba una

⁴⁴ Cfr. Carta confidencial de John Hay al delegado John Barrett, del 19 de diciembre de 1901 (NARA, DS, II Inter-American Conference). Fragmento citado en **Anexo V**. Véase también Mecham (1960: 61).

⁴⁵ Cfr. Carta confidencial de John Hay al delegado Davis y al embajador estadounidense en México, Clayton, del 9 de diciembre de 1901 (NARA, DS, II Inter-American Conference).

posición privilegiada para los dos países del norte⁴⁶. El tratado fue firmado el 30 de enero de 1902 por todas las delegaciones presentes y posteriormente ratificado por Colombia, Costa Rica, el Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. En su artículo primero establecía: “*Las Altas Partes Contratantes se obligan á someter á arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios, que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos de arbitraje*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 83-84). Los países firmantes convinieron en someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje, establecida en la Convención de La Haya, las controversias contempladas en el artículo primero. Se aclaró también, en el artículo tercero, que este tratado sólo sería obligatorio para los países que subscribieran la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, firmada en La Haya el 29 de julio de 1899, y para los que ratificaran el Protocolo, unánimemente adoptado por las repúblicas representadas en la Segunda Conferencia Panamericana, para la adhesión a las Convenciones de La Haya.

La comisión de Derecho Internacional se expidió sobre los derechos de los extranjeros, tema vinculado estrechamente al de los reclamos por conflictos monetarios, y aquí también hubo un choque entre las posiciones de Washington y Buenos Aires: “*En lo que se refiere a los derechos de los extranjeros a la protección diplomática de sus gobiernos, punto en el cual los Estados Unidos habían sufrido una derrota de 15 a 1 en 1890, los argentinos encabezaron una vez más el frente latinoamericano contra las intervenciones diplomáticas. En esta ocasión Buchanan y sus colaboradores se abstuvieron de discutir y votar*” (Peterson, 1985a: 337). Argentina retomaba el planteo que unos años antes había esgrimido Calvo⁴⁷. “*El vigoroso informe de esta comisión, encabezada por Bermejo, atacó las intervenciones diplomáticas de naciones en favor de sus ciudadanos y de la propiedad de sus ciudadanos en países extranjeros, reclamando la misma protección judicial para nativos y extranjeros. Defendió la doctrina del ius soli, recalcando varias veces que Europa estaba tratando con naciones civilizadas en América. La delegación estadounidense anunció que se abstendría de discutir y de votar el informe. El convenio sobre los derechos de los extranjeros, que otorgaba a extranjeros y nativos igualdad ante la ley de los países signatarios, fue firmado por todas las naciones que estaban en*

⁴⁶ Cfr. McGann (1960: 319).

⁴⁷ En 1896 se daría a conocer la posteriormente denominada “doctrina Calvo”, que planteaba la igualdad jurídica entre ciudadanos nacionales y extranjeros, evitando un privilegio de los grandes estados, lo cual reforzaba el principio del derecho a la soberanía. Según el diplomático Carlos Calvo, bajo ninguna circunstancia podía un residente extranjero la intervención de su país de origen en su favor. Ni siquiera la falta de justicia en su país de residencia podía justificar la intervención extranjera. Muchos países latinoamericanos utilizaron esta cláusula en contratos contraídos con empresas extranjeras. Este principio fue muy resistido fuera de América Latina, particularmente en Estados Unidos. Cfr. Dent (1999: 23-24).

la asamblea, con excepción de los Estados Unidos y Haití, que se abstuvieron de la votación, y Brasil y Venezuela, que se habían retirado de la conferencia. Fue posteriormente ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador” (McGann, 1960: 318).

Argentina lograba aislar, una vez más, a su rival del norte, y conseguía que la mayoría de los países ratificaran el principio de que las controversias debían resolverse en los tribunales locales, respetando la soberanía de los países. El artículo primero establecía que *“Los Extranjeros gozan de todos los derechos civiles de que gozan los nacionales, y deben hacer uso de ellos en el fondo, en la forma ó procedimiento y en los recursos á que den lugar, absolutamente en los mismos términos que dichos nacionales, salvo lo que disponga la Constitución de cada país”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 78-79). En su artículo segundo, esta convención limitaba el derecho de los estados a intervenir para defender a sus ciudadanos residentes en otro país: *“Los Estados no tienen ni reconocen á favor de los extranjeros otras obligaciones ó responsabilidades que las que á favor de los nacionales se hallen establecidas por su Constitución y por sus leyes. En consecuencia, los Estados no son responsables de los daños sufridos por los extranjeros por causa de actos de facciosos ó de individuos particulares, y en general de los daños originados por casos fortuitos de cualquiera especie...”*. En su artículo tercero, planteaba que si un extranjero pretendía realizar reclamaciones o quejas del orden civil, criminal o administrativo contra un estado o sus nacionales, debía interponer su demanda ante tribunales competentes del país en el que residía, y no podía realizar un reclamo por vía diplomática.

Esta Convención, que Estados Unidos se abstuvo de firmar porque podía limitar su nueva política del “gran garrote” hacia América Latina, ratificaba el principio de soberanía y pretendía limitar la posibilidad de Washington de ejercer presión diplomática para defender los intereses de sus ciudadanos en otros países, situación que era considerada como “intervencionista” por parte de la mayoría de los países latinoamericanos. Este tema, que preocupaba a muchos países, y que volvería a cobrar relevancia pocos meses después, con la intervención militar europea contra Venezuela por incumplimiento de pagos de su deuda externa, será abordado en extenso en el **Capítulo V**.

Así, al igual que en el tema del arbitraje, el resultado volvía a ser “mixto”. La Casa Blanca, aún con salvedades, había logrado que todos los países adhirieran a la resolución de reclamaciones pecuniarias, según lo establecido en La Haya, o sea una concepción “difusa” de la resolución de los diferendos en torno a las reclamaciones monetarias (la Corte Permanente de la Haya no era, en realidad, ni una corte ni era permanente). Por otra parte, la Casa Rosada había conseguido que se aprobase, siguiendo los principios de la “doctrina Calvo”, la igualdad de los

derechos de nacionales y extranjeros, y el principio de la defensa de los tribunales locales para resolver las controversias pecuniarias. Claro que esta convención –que contradecía el espíritu de la convención de reclamaciones pecuniarias, dando primacía a los órganos de justicia locales⁴⁸– no fue votada por Estados Unidos.

Se repitió, en este punto, lo que había ocurrido en la pasada Conferencia de Washington. Argentina encabezando al resto de los países latinoamericanos, en la defensa de la soberanía de los países más pequeños, y Estados Unidos evitando ver limitado su autoproclamado derecho a intervenir en otros países si juzgaba que los derechos de sus ciudadanos no habían sido garantizados⁴⁹.

iii. Banco Panamericano

Este tema volvía a ser planteado, casi en los mismos términos que una década atrás. El 21 de enero de 1902 se firmó una recomendación para la creación de un banco panamericano, que estuviera establecido en un gran centro mercantil del continente, con sucursales en las principales ciudades americanas, para fomentar entre éstas sus relaciones mercantiles⁵⁰. La comisión que trató este asunto, presidida por García Merou, recomendó que se estableciera un organismo con estas características en New York. Cuando se debatió sobre cómo financiar a esta institución, clave para el desarrollo de las relaciones económicas interamericanas, el argentino planteó su oposición a los subsidios –a que los países subsidiaran la creación de este banco panamericano–, pero a la vez sostuvo que era fundamental el incremento de las relaciones crediticias entre Estados Unidos y América Latina, ya que los comerciantes del país del norte reclamaban pagos en efectivo de sus exportaciones a los países del sur, con lo cual las operaciones comerciales debían hacerse con la mediación de las instituciones bancarias europeas. Además, García Merou culpaba al Senado estadounidense por el fracaso en la creación del banco panamericano, ya votado en la Conferencia de Washington, lo cual se relacionaba, según su interpretación, con la tarifa *McKinley*, que había levantado una barrera al intercambio comercial continental, lo cual en el fondo explicaba el freno a vínculos económicos más desarrollados, que hubieran requerido de un sistema bancario continental más acabado. En vez de un banco, sostenía la delegación argentina, debían crearse varios bancos, en las principales ciudades.

⁴⁸ Cfr. Mecham (1960: 62).

⁴⁹ Cfr. Telegrama de Hay citado en **Anexo V**.

⁵⁰ Esta recomendación fue firmada por los delegados de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 89).

Así, luego de debatirse ampliamente el tema, la totalidad de las delegaciones presentes – exceptuando a la chilena-, votaron por la creación de bancos en New York, San Francisco, New Orleans, Chicago, Buenos Aires y otras grandes ciudades⁵¹. En este punto, Argentina parece haber “cedido” en su negativa inicial de fundar un banco panamericano, aunque al menos logró que fuesen varios –y no sólo el de New York-, uno de ellos en Buenos Aires. Del informe previo presentado por la delegación argentina en la conferencia, se desprendía la reticencia en cuanto a la necesidad de crear un banco panamericano: *“La Conferencia de Washington recomendó á los Gobiernos en ella representados, que otorgaran ‘concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias inter-americanas, y muy especialmente las que fueran conducentes al establecimiento de un Banco Internacional americano, con facultad de establecer sucursales ó agencias en los demás países representados en la Conferencia’. En lo que respecta á las ‘concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias inter-americanas’, la República Argentina no ha necesitado darlas, pues en su legislación no existe restricción alguna para la fundación y la marcha de bancos de depósitos, giros y descuentos. Al amparo de este régimen y como consecuencia del gran desarrollo del comercio de la República, se han establecido y funcionan en nuestro territorio numerosas y sólidas instituciones de crédito, que realizan transacciones bancarias directas con las principales ciudades del continente americano. La importancia de estas transacciones irá aumentando naturalmente, á medida que se desarrollen el comercio y las comunicaciones con los demás países”*⁵². El informe continuaba explicando cuán desarrollado estaba el sistema bancario argentino, con bancos nacionales y otros de capitales ingleses, alemanes, italianos y franceses, y lo innecesario de promover instituciones financieras –en obvia alusión a los bancos de capitales estadounidenses o panamericanos- que no se vincularan con las relaciones económicas realmente existentes.

Nuevamente, como en los dos temas anteriores, se veía la posición “pragmática” de la delegación argentina: imposibilitada de rechazar de plano el banco panamericano, al menos intentaba que su aprobación no significara una concesión a Washington, una ratificación de su predominio económico y un avance del sistema financiero del país del norte en detrimento de su contraparte, el sistema financiero europeo, con amplio desarrollo en Argentina.

⁵¹ Cfr. McGann (1960: 315-316).

⁵² Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 39.

iv. Marcas y patentes

El 27 de enero se aprobó un Tratado sobre Patentes de invención, dibujos y modelos industriales, y marcas de comercio y de fábrica, votado por todos los delegados presentes –ya no estaban los representantes de Brasil ni los de Venezuela-, menos por los de Estados Unidos. Los delegados firmantes acordaron prestar igual protección a las marcas y patentes de nacionales y extranjeros: *“Los ciudadanos de cada uno de los Estados signatarios gozarán en los otros de las mismas ventajas acordadas á los nacionales, en cuanto á las marcas de comercio ó de fábrica, á los modelos y dibujos industriales y á las patentes de invención”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 67-68). Sin embargo, no fue fácil llegar a un acuerdo debido a la dificultad para coordinar las diferentes leyes nacionales en una fórmula que las contemplara a todas.

Estados Unidos, que tenía una legislación de patentes y marcas mucho más desarrollada que el resto del continente, no firmó, quizás para no resignar la posibilidad de reclamar por la violación de las marcas y patentes de sus ciudadanos en otros países del continente. Argentina tuvo también una posición destacada en la comisión en la que se discutió este tratado, alegando que no era necesaria una convención sobre patentes dado que las leyes de los estados americanos, y en particular la legislación de su país, concedían una amplia protección a las patentes tanto nacionales como extranjeras: *“Quizás Bermejo estaba realmente tratando de evitar un acuerdo que pusiera en vigencia entre los estados americanos la inscripción de las patentes y marcas, limitando así la necesidad de una inscripción nacional que, a pesar de algunas leyes sobre la materia, era una farsa en la Argentina. El tratado, firmado finalmente por todas las delegaciones, fuera de las de Brasil, Venezuela y los Estados Unidos, estipulaba la igualdad de los ciudadanos de uno de los estados signatarios con los ciudadanos de los otros firmantes en esta materia”* (McGann, 1960: 320).

El informe argentino, en este punto, recordaba la recomendación de la Conferencia de Washington, en el sentido de que los países americanos adhirieran a los Tratados de Propiedad Literaria y Artística, sobre Patentes de Invención y sobre Marcas de Comercio y de Fábrica, celebrados en el Congreso Sud-Americano de Montevideo. Asimismo, aclaraba que el congreso nacional había aprobado estos tratados el 11 de diciembre de 1894 y, además, que había dictado una nueva Ley sobre Marcas de Fábrica, que había sido promulgada el 23 de noviembre de 1900. Con esto, consideraba el informe, el gobierno de ese país ya había hecho todo lo necesario: *“Estos antecedentes nos autorizan á aseverar que, tanto en el dominio de su derecho interno, como en el del Derecho Internacional, la República Argentina ha completado su legislación positiva, extendiendo, por el Tratado de Montevideo, á favor de las Marcas de Comercio y de Fábrica, concedidas por los países signatarios, toda la protección y garantías, consagradas por*

*las leyes nacionales en beneficio de las marcas concedidas dentro de su propio territorio*⁵³. Pese a la reticencia argentina, se terminó firmando el tratado sobre marcas y patentes, que luego fue ratificado sólo por siete países (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) y modificado en la siguiente conferencia –en esa oportunidad, con la firma de Estados Unidos–.

v. Reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y nuevas conferencias

Todas las delegaciones acordaron reorganizar la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, que pasó a ser la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, aceptando los cambios que se habían introducido a fines de la década pasada, que incluían el establecimiento de una junta de gobierno en vez del anterior Consejo Directivo –al que se acusaba de ser una virtual agencia del gobierno estadounidense⁵⁴-. De todas formas, el jefe de la nueva junta de gobierno sería el Secretario de Estado de Estados Unidos, aunque ésta se conformaría con los diplomáticos latinoamericanos que estaban en Washington, con lo cual se aparentaba una mayor pluralidad. Sus funciones fueron extendidas, pasando a ser un secretariado permanente de la ahora denominada “Unión de Repúblicas Americanas”.

Pese a apoyar el relanzamiento de la Oficina Internacional, Argentina había mostrado, una vez más, el poco interés que tenía en impulsar cualquier iniciativa para concretar el sistema panamericano. La comisión prevista para organizar las futuras conferencias propuso que éstas se realizaran cada cinco años. El delegado argentino que era parte de la misma amenazó con no firmar el dictamen, indicando que no había justificación para hacer una reunión por lustro en vez de, por ejemplo, una cada ocho años. En estos pequeños detalles se vislumbra, una vez más, la actitud obstruccionista de la Argentina, que siempre que podía intentaba esmerilar al naciente sistema panamericano.

vi. Ferrocarril panamericano

Las delegaciones ratificaron la necesidad de construir un ferrocarril que uniera a todo el continente, nombraron una nueva comisión que se encargaría de esa tarea y establecieron una

⁵³ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 52.

⁵⁴ Cfr. Mecham (1960: 62).

fecha de reunión para 1903. Esto, en principio, no implicó un avance significativo respecto a lo que ya se había acordado en la Conferencia de Washington. En el informe que la delegación argentina presentó en la conferencia, no sólo se describían los avances que la construcción de líneas férreas había tenido en el país desde 1857, sino que también se advertía que el proyecto del ferrocarril panamericano, basado en los ferrocarriles nacionales existentes o en construcción, de ninguna manera debería socavar la soberanía nacional: *“Por lo demás, nada habría que observar á las bases adoptadas en el mismo Congreso, si no fuera que la designada con el número XIV, según la cual ‘el ferrocarril deberá declararse perpetuamente neutral, á fin de asegurar la libertad del tráfico’, no puede ser sancionada si ha de dársele un alcance contrario á la soberanía del Estado. El derecho de propia conservación atribuye á cada nación la facultad de alta jurisdicción sobre los ferrocarriles que atraviesan su territorio, tanto en la paz como durante la guerra”*⁵⁵. Esta postura parecía esconder, una vez más, la estrategia de poner todos los obstáculos posibles para evitar que este tipo de proyectos pudieran finalmente concretarse. El transporte ferroviario argentino estaba hegemonizado por capitales británicos, sin injerencia alguna de Estados Unidos. La clase dirigente les había otorgado amplísimas concesiones y las seguiría otorgando, como la Ley Mitre de 1907. No había ningún interés, entonces, en que se avanzara en un proyecto en el que Washington tendría una clara hegemonía. De todas formas, a pesar de ser ratificado el proyecto, éste volvería a correr la misma suerte que en la década anterior: su existencia no pasaría de los papeles.

vii. Policía Sanitaria, Museo Comercial de Filadelfia y Comisión Arqueológica Internacional

La Argentina no firmó la Resolución sobre Policía Sanitaria ni las Recomendaciones para crear el Museo Comercial de Filadelfia y la Comisión Arqueológica Internacional. En el primer caso, porque establecía la convocatoria a una convención sanitaria que debía elegir, por mayoría de votos, un comité Ejecutivo, compuesto por cinco miembros y presidido por el Cirujano General del servicio de hospitales de Marina de los Estados Unidos, constituyéndose una Oficina Permanente de Salubridad Internacional, en Washington. Según Bermejo, esto violaba la soberanía, en este caso sanitaria, de cada país: *“A los inconvenientes de la multiplicación de los Congresos, se agregaba otro de mayor significación: la creación de una nueva entidad del derecho de gentes, de una oficina sanitaria internacional, espuesta, en nuestro concepto, a*

⁵⁵ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 15.

*trabar la soberanía de cada país en lo referente a la adopción de las medidas preventivas y represivas contra invasiones epidémicas*⁵⁶.

En relación al Museo Comercial de Filadelfia, la negativa argentina se debía a que supuestamente sería contradictorio con la Resolución sobre Fuentes de Producción y Estadística ya sancionada, a través de la cual la conferencia había recomendado, en términos generales, el envío y renovación periódicas de los productos naturales e industriales de cada país a todas las exposiciones permanentes establecidas o que se crearan a tal fin. Los delegados argentinos se oponían, entonces, a que la organización panamericana privilegiara la creación de un museo comercial en Estados Unidos. Tampoco dio su voto, por motivos similares, para la aprobación de la Recomendación para crear de una Comisión Arqueológica Internacional.

Estas tres negativas respondían a la estrategia argentina de evitar lo más posible la concreción de instituciones americanas, sobre todo aquellas que podían o bien violar su soberanía o bien colocar a Estados Unidos en una posición formalmente superior a la de los demás países del continente.

viii. Lo que no se trató: unión aduanera, reciprocidad comercial y unión monetaria

En la conferencia, se recomendó la convocatoria de un Congreso Aduanero, a realizarse en la ciudad de New York, en el plazo máximo de un año, con el objeto de avanzar en la unificación de las prácticas aduaneras. Este congreso aduanero serviría para lograr la simplificación de los derechos impuestos a los buques mercantes, para uniformar el cobro del impuesto a los mismos, para obtener la reglamentación similar de regulaciones de la actividad de los puertos en todos los países, la agilización de las cargas y descargas de los buques y la adopción de una nomenclatura marítima y administrativa para las aduanas, entre otros⁵⁷. Sin embargo, lo que hay que destacar es que en esta Segunda Conferencia se abandonó el viejo proyecto de constituir una unión aduanera, iniciativa a la que Saénz Peña y Quintana se habían opuesto tan tenazmente en Washington.

Otro de los temas en los que no se avanzó fue justamente el de la reciprocidad comercial. Si bien la delegación argentina no consiguió ningún tratado al respecto, sí aprovechó la conferencia para fustigar contra la política proteccionista del gobierno estadounidense. Esto se produjo a través de la presentación argentina del ya citado informe especial presentado al inicio de la conferencia, y leído en la asamblea por uno de los delegados nacionales.

⁵⁶ Bermejo, Doc. Cit., pp. 68-69.

⁵⁷ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 89-91 y 93-94).

De este extenso informe, la sección V, dedicada especialmente a analizar el problema de la reciprocidad comercial, fue uno de los ejes de la intervención argentina. Lo primero que se hace en el mismo es explicar la necesidad de los tratados de comercio: *“El régimen de los tratados de comercio se ha impuesto, sobre todo, y con un carácter necesario, después que el proteccionismo ha conquistado el ascendiente de los últimos tiempos. La elevación cada día mayor de los impuestos aduaneros haría imposible el intercambio comercial en la mayor parte de los casos, sin las mútuas concesiones de los tratados, que además de favorecer el consumo, aseguran al comercio y la industria contra las vicisitudes de la política económica. Por eso la cuestión de la reciprocidad comercial, que tantos debates suscitó en la primera Conferencia, despertará también la más viva atención de este Congreso. No se trata hoy de la unión aduanera ó Zollverein Americano, que ya fué entonces reconocido impracticable, sino de estrechar más las relaciones comerciales entre los pueblos de nuestro continente. (...) La República Argentina ha considerado, por su parte, que sin perjuicio de extender sus relaciones comerciales con los otros pueblos americanos, debía continuar desarrollando el intercambio con las naciones del Viejo Mundo, que adquieren sus productos ganaderos y agrícolas y á cuyas comunicaciones debe la inmigración que está poblando su territorio, los capitales que suscitan su actividad industrial, las ciencias y las artes que son también de origen europeo, como todas las formas de la civilización en aquel país. Por eso ha pactado nuevamente la cláusula de la nación más favorecida, con Francia en 1892 y con Italia en 1894”*⁵⁸.

En esta línea, reivindicaban la visión de Blaine en cuanto a la necesidad de otorgar concesiones comerciales para efectivizar la reciprocidad comercial: *“Apenas terminada la Conferencia de Washington, Mr. Blaine acompañaba al Presidente Harrison la sanción referente á los convenios de reciprocidad comercial, por medio de un extenso Informe que no ha perdido su oportunidad en este momento. Empieza manifestando que los Delegados de la República Argentina y de Chile no se adhirieron á las recomendaciones comerciales, porque ‘la actitud del Congreso norteamericano, en aquella época, no era la más á propósito para estimularlos á esperar concesiones que les fueran favorables, á cambio de las que sus gobiernos podrían ofrecer á los Estados Unidos’; agrega que, ‘habían ido con la esperanza de que el Gobierno y la Nación americanas deseaban hacer cualesquiera concesiones, que fuesen necesarias y posibles, para acrecentar el comercio entre los Estados Unidos y las dos naciones que ellos representaban’.* (...) [Mr. Blaine] *Se refiere en seguida al proyecto de establecer altos derechos sobre los cueros, que venían figurando entre los artículos libres, así como á la proposición de aumentar los impuestos á las lanas, que representaban la única concesión norteamericana, á cambio de muchas exoneraciones argentinas. Conviene decir de paso que la*

⁵⁸ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., pp. 27-28. [El subrayado es nuestro]

*situación así descrita es hoy la misma, exactamente: las máquinas agrícolas, eléctricas, de coser, de escribir y otras; el petróleo, los muebles, las maderas con otros muchos artículos de producción norteamericana, entran libres de derechos á la república Argentina, ó con las menores imposiciones de su tarifa. En cambio, los 65.000.000 de libras de nuestras lanas que entraban ordinariamente cada año, hasta 1897, se redujeron en 1899 a 8.000.000 de libras, por aplicárseles el doble derecho que autoriza el bill Dingley, vigente desde 1898. En cuanto á los cueros, que eran libres antes de 1890, fueron también gravados fuertemente por la última tarifa, á pesar de ser, como las lanas, materias primas para la industria de los Estados Unidos. Y mientras el similar de Australia se introduce con todas las franquicias, nuestro artículo es objeto de una verdadera prohibición, que llega hasta el extremo de comprarse en Europa las lanas argentinas, con el recargo consiguiente de comisiones y de fletes, para salvar los déficit que en la inmensa fabricación norteamericana de producen. Volvamos, entretanto, á Mr. Blaine. 'Solamente los que han estudiado con interés el asunto, dice más adelante, pueden comprender la extensión del comercio de estas Repúblicas hermanas. En 1888 las importaciones reunidas de Chile y de la República Argentina, han llegado á la cifra enorme de 233.127.698 dollars (164.000.000 la Argentina). Estas importaciones consisten principalmente en artículos que pueden suministrarse por los manufactureros de los Estados Unidos, y sin embargo, en 1888, no hemos estado representados, en el total de esos... 233.000.000, sino por 13.000.000 de dollars, contra 90.000.000 de Inglaterra, 43.000.000 de Alemania y 34.000.000 de Francia'*⁵⁹. La insistencia en la necesidad de que se rebajaran las tarifas a las lanas argentinas y en que hubiera una mayor reciprocidad comercial parecía la mejor forma para presionar en pos de que el Senado estadounidense aprobara el convenio Alcorta-Buchanan.

El informe hacía referencia a la convención firmada entre Alcorta y Buchanan el 10 de julio de 1899, que aún esperaba la consideración del Senado del país del norte, después de las dos prórrogas que se habían acordado para su ratificación. ¿Qué decían las principales cláusulas de esta convención? Que Estados Unidos rebajarían el 20 % los derechos á los azúcares, cueros secos ó salados y lanas de la primera, segunda y tercera categoría. Como contrapartida, Argentina admitiría la entrada de nueve artículos (conservas, frutas, molinos de viento, entre otros) con una reducción del 50 % sobre los derechos fijados por la tarifa, y concedería a otros ocho artículos la reducción del 20 %, entre otros beneficios: “*Desde luego saltan sin mucho examen, á la vista, las ventajas acordadas á la industria norteamericana, con una liberalidad de que en ningún otro arreglo comercial de nuestro país se ha dado ejemplo. Causan, así, gran extrañeza las noticias de que periódicamente se hace eco la prensa de los Estados Unidos, sobre las resistencias que encuentra este convenio y la seguridad de su rechazo; pero si el hecho se*

⁵⁹ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., pp. 29-30. [El subrayado es nuestro]

*produce, no afectará sensiblemente al comercio argentino, que ignora todavía los beneficios de esas reciprocidades sin correspondencia alguna hasta el presente*⁶⁰.

Así explicaba el propio Anadón cómo Estados Unidos varió su política arancelaria entre 1889 y 1901: *“Hay, sin embargo, otros motivos no menos poderosos para la gran reforma. El régimen de la protección aduanera, vigente desde 1866, ha producido al fin en aquel medio los mas imprevistos resultados. Hacía un cuarto de siglo que era la plataforma del partido republicano, constantemente en el gobierno; á favor del sistema había surgido un progreso industrial considerable, y este á su vez produjo la idea del Zollverein americano, que debía ser el gran asunto de la Primera Conferencia. No es necesario reproducir aquí la discusión de 1889, ni aún el argumento capital contra el proyecto: la imposibilidad de que los consumidores hispano-americanos renunciasen á la fabricacion europea, para buscar el artículo similar, de clase inferior y por mas precio, en los mercados de la Union. Diez años después, Señor Ministro, ya estaba lejos de ser el argumento victorioso. Por causas múltiples y dignas de un estudio prolijo, pero que no son de este lugar, la manufactura americana está invadiendo el Viejo Mundo; en algunos ramos, como el del cuero y sus aplicaciones, la competencia es tal que son verdaderas crisis las que afligen á las industrias análogas de Inglaterra y Francia; así de estas naciones, como de Italia, de Austria, de Alemania se empiezan á levantar voces aisladas, que no tardarán en concertarse y que pregonan la urgencia de otros Estados Unidos de Europa, sin aduanas ni pesquisas de frontera, para resistir á la invasion. Y conste que estoy reseñando puramente los hechos, sin la intencion de comentarlos, muchos menos aún de hacer su elogio, como que á trueque de conquistar mercados, el proteccionismo yankee sacrifica al consumidor nacional en muchos casos, recargándole el precio de los mismos productos que vende liberalmente al extranjero. Por lo demás y antes de poner término á estas observaciones, siento aún la necesidad de comprobarlas, dejando acreditado, con un testimonio irrecusable, que en realidad es una política nueva, una política de razones económicas la que explica los últimos cambios de orientacion americana”*⁶¹. Exigía Anadón, una vez más, que Estados Unidos practicase el liberalismo comercial que predicaba.

En definitiva, lo que prescribía Argentina era un libre comercio más pleno, que Estados Unidos aplicara medidas para lograr realmente la reciprocidad comercial que prometía. Rechazando el viejo proyecto estadounidense de la unión aduanera, la delegación nacional aprovechaba la tribuna de la conferencia para repudiar el proteccionismo estadounidense y su “hipócrita” política comercial. La Casa Blanca, siguiendo su estrategia de evitar los temas conflictivos, prefirió hacer caso omiso a la cuestión.

⁶⁰ Delegación Argentina a la II Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 35.

⁶¹ Anadón, Doc. Cit., pp. 32-41.

También fue excluido, tanto del programa como de los debates, la cuestión de la unión monetaria, que había sido una de las propuestas principales de la delegación estadounidense en la Conferencia de Washington. En carta a Davis, un probable asesor del Departamento de Estado explicaba la necesidad de una unión monetaria continental, basada en el dólar, como mecanismo para facilitar el intercambio financiero y comercial en el continente, bajo el control monetario de Estados Unidos⁶². De todas formas, más allá de las expresiones de deseo, este tema no fue abordado en la conferencia, entre otras razones porque ni siquiera había sido incluido en el programa, producto de la constatación, ya en 1891, de su inviabilidad.

3. Balance de la Segunda Conferencia Panamericana

En el conclave de México, nuevamente se ponía en juego la lucha entre Europa y Estados Unidos por su influencia en el continente americano. La prensa europea auguraba un nuevo fracaso: *“La reunión de ese Congreso será aún más estéril en resultados que el anterior celebrado en Washington, fundándose en las desavenencias que han surgido respecto del programa y que parecían hacer dudosa hasta la misma existencia del Congreso”*⁶³. Asimismo, destacaba cuáles eran las intenciones de Estados Unidos para con el resto del continente: *“No se ve más que la tentativa de influencia exclusiva en los destinos de los Estados americanos por parte de aquella potencia”*⁶⁴. Además, insistía en que el panamericanismo no era otra cosa que el imperialismo estadounidense en el continente que pretendía su amplio patio trasero. Así lo expresaba el *Diario de Barcelona*, apenas unos días antes del inicio de la reunión: *“Vemos, pues, que al comenzar el siglo XX, la Conferencia de México, para afirmar la fraternidad humana, se propone la implantación del pan-americanismo, o sea, del imperialismo en América, en beneficio de una nación determinada y en perjuicio de los latinoamericanos y de la vieja Europa”*⁶⁵.

Argentina volvió a desplegar una estrategia “obstruccionista” en esta Segunda Conferencia. Se analizaron, en este capítulo, varios ejemplos de los debates al inicio de la reunión y los chispazos entre la delegación argentina y la estadounidense. Esta última cambió su actitud para evitar que naufragara el sistema panamericano: fueron mucho más moderados que en la Conferencia de Washington y trataron de evitar que los enfrentamientos irreconciliables,

⁶² Cfr. Carta de F. Wiegman a Davis, México, 12 de diciembre de 1901, adjuntando su “Essay on a Panamerican Union”, documento probablemente encargado a algún asesor del Departamento de Estado, que analiza las bondades de una unión monetaria continental (NARA, DS, II Inter-American Conference).

⁶³ Archivo Histórico “Genaro Estrada” – Secretaría de Relaciones Exteriores de México, LE-137. Remitido de la legación mexicana en Berlín, 1 de octubre de 1901. Citado por Marichal (2002: 55).

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Archivo Histórico “Genaro Estrada” – Secretaría de Relaciones Exteriores de México, LE-145 A y LE -145 B. Citado por Marichal (2002: 66).

como el de Argentina y Chile, hicieran naufragar la unidad panamericana, que aún seguía siendo extremadamente endeble⁶⁶. La Casa Blanca, con el objetivo de lograr cierta “armonía” entre las delegaciones participantes, propuso que se dejaran de lado las cuestiones que no habían prosperado en la conferencia anterior, a saber el proyecto de unión aduanera y el de moneda común, que ni siquiera fue considerado.

La posición argentina se expresaba claramente en el informe que la delegación argentina presentó en noviembre de 1901 a la conferencia. Allí se plantea que la única forma de avanzar en un panamericanismo real era abriendo los mercados y eliminando las trabas al libre comercio: *“No es posible desconocer que las anteriores asambleas americanas, sin excluir las dos últimas, han obedecido a sentimientos vagos de comunidad histórica, de instituciones o de raza, que no han acertado a condensarse en una fórmula concreta. La unión continental ha venido siendo un ideal acariciado en las Américas por todos esos ingenios medio precursores, medio líricos, que sólo viven de la aspiración o del recuerdo; pero cuando los hombres públicos han querido intervenir, la aproximación comercial se ha convertido en trabas y persecuciones aduaneras, la inteligencia política ha sido reemplazada por las guerras perpetuas sobre territorios despoblados, y ni aun hemos podido establecer relaciones literarias, para que siquiera los pensadores y los artistas apresuren la hora de la decantada fraternidad. Para que el panamericanismo no sea, pues, una tesis discutida, para que no puedan ya resultar vanas las recomendaciones y profesiones de principios, es necesario descender alguna vez de la abstracción, acomodarse al espíritu de los tiempos nuevos, y trazar las grandes líneas de una política positiva que se inspire en la justicia, la igualdad, la integridad territorial y las relaciones comerciales, fundadas en la competencia abierta para todos”*⁶⁷.

El delegado Anadón era todavía más contundente en su informe confidencial de 1903, que fue escrito en el nuevo contexto posterior a la intervención militar europea en Venezuela –que será abordado en profundidad en el capítulo siguiente–: *“La doctrina de Monroe tiende á modificarse en un sentido perjudicial para las repúblicas del Sud y Centro América. Sostenido como un principio fundamental de la política norteamericana en ochenta años, y resistido también constantemente por las naciones europeas, el monroismo, por su propia indefinición, era como un seguro de la libertad del Continente. Pero ahora que va subiendo siempre la marea del socialismo, de la paz armada, de la producción pletórica, mientras los Estados Unidos se vuelven á su vez conquistadores, no habrá fuerza que impida las intervenciones europeas. Por eso no deben ser tomadas á la letra ciertas declaraciones con fines electorales que entre los políticos americanos son frecuentes. La solución probable es un acuerdo, por el cual los Estados*

⁶⁶ Cfr. McGann (1960: 323).

⁶⁷ Citado por Silva (1946: 781).

*Unidos asuman la autoridad de compeler á los demás estados americanos, en caso de conflicto con Europa. En otros términos, la doctrina de Monroe sería reconocida á condicion de transigir, como ya se hizo en Venezuela.(...) Desde que á la influencia superior de los Estados Unidos están subordinadas fatalmente las naciones americanas, allá debe estar siempre la atencion vigilante de nuestros estadistas*⁶⁸. Esta postura, y la expresada en México en torno al establecimiento de la “doctrina Calvo”, es una manifestación de las contradicciones entre la principal potencia continental y los países dependientes, aún de los que, como Argentina, tenían clases dirigentes con una relación privilegiada con (otras) potencias globales. El temor a que se violara la soberanía de los países más débiles, frente a la imposibilidad afrontar los pagos por compromisos externos, por ejemplo, unificaba las posturas de los países latinoamericanos.

Aún siendo más elocuente, el delegado argentino directamente planteaba que el panamericanismo estaba destinado a desaparecer en breve tiempo: *“Se ha comprobado una vez mas que entre el norte y el sud no hay afinidades: la geografia como los intereses nos dividen: aquellos pueblos serán siempre satélites de los Estados Unidos y estos propenderán forzosamente al viejo mundo. Además, si el pan-americanismo estaba destinado á ser una política, era porque llevaba implícita la idea de una gran federacion. Pero fuera de que el crecimiento de un solo Estado ha hecho imposible toda forma federativa, el canal de Panamá dejará á las repúblicas centro-americanas una independencia nominal. (...) Si a pesar de todo y por causa de accidentes improbables, se convoca todavía á una tercera Conferencia, yo creo, Señor Ministro, que la República Argentina no debe asistir sin condiciones. Son muy buenos principios, pero en materia internacional ya no se puede abusar de ellos*⁶⁹. El influyente Carlos Pellegrini expresaba su escepticismo en relación al sistema interamericano y defendía la “diplomacia comercialista” desplegada por la delegación argentina: *“Para las repúblicas sudamericanas no puede existir tal política continental. Esta verdad ha quedado plenamente confirmada en la práctica. Los Estados Unidos han querido establecer y organizar esta política con propósitos de prestigio e influencia propia y con ese objeto han convocado y reunido los dos congresos panamericanos, a los cuales hemos asistido por un acto de cortesía y de simpatía con nuestras hermanas, pero con la conciencia de su inutilidad e ineficiencia plenamente confirmada por los resultados obtenidos...”*⁷⁰.

Igual que en 1889, aunque con otras formas, se repitió el tono de enfrentamiento de la delegación argentina con la estadounidense. En este caso, es cierto, la Casa Rosada tenía

⁶⁸ Anadón, Doc. Cit., pp. 44-45.

⁶⁹ Anadón, Doc. Cit., pp. 46-47. Una visión más amplia sobre el análisis de Anadón puede verse en otro fragmento de su documento, citado en el **Anexo V**. Lo mismo para las apreciaciones de Bermejo, otro delegado argentino.

⁷⁰ Citado por Lascano (1938: 176).

también, entre sus objetivos, enfrentar a Chile, con quien mantenía una disputa limítrofe y una carrera armamentista.

De objetivos más modestos que la primera, esta segunda conferencia fue aparentemente menos controversial, pero tan improductiva en cuanto a sus resultados concretos. Así lo sintetizaba Bermejo, en su informe final: *“En resumen, Señor Ministro, puede decirse que los dos Congresos Pan-Americanos, celebrados hasta ahora, el de Washington de 1889 y el de México en 1901, han respondido a un elevado pensamiento de Gobierno, en que se perseguía la realización de dos fines trascendentales para la América y para la gran nación que los convocara: de expansión comercial, en primer término, de vinculación política interamericana, subsidiariamente. Fué la política iniciada por el Diputado Clay, en 1818, continuada por el Presidente Monroe en 1823 y renovada en los últimos tiempos por el Ministro Blaine. Pero el honor de la iniciativa para reunir a los representantes de la América, con la idea de estrechar sus vínculos políticos y comerciales, uniformando los principios fundamentales de su legislación, sin prevenciones ni desconfianzas antieuropeas que serían un anacronismo, y ajena a todo propósito egoísta de absorción y exclusivismo, corresponde a la República Argentina, por su actitud en 1862, con motivo de la solicitada adhesión al Tratado Continental, y tuvo su primera manifestación eficiente en el Congreso de Montevideo de 1888, promovido por las Repúblicas que desenvuelven fraternalmente sus destinos en las dos márgenes del Río de la Plata. La Delegación Argentina ante el primer Congreso Pan-Americano, precisó los rumbos de esa política que puede llamarse humanitarista, por la universalidad de su tendencia y el móvil fraternal que la inspira. Con menos brillo, aunque con igual decisión, los Delegados al segundo Congreso, han procurado interpretar con toda fidelidad, la política tradicional del Gobierno Argentino, encaminando sus esfuerzos en el seno de la Conferencia de México y dentro de la doble órbita de acción marcada por el programa de la convocatoria, comercial y política, en el sentido: respecto a lo primero, de aumentar las escasas relaciones comerciales con las naciones de América, sin perjuicio de seguir desarrollando el intercambio con las del viejo mundo, donde nuestro país coloca ventajosamente sus productos y recibe en cambio, con los productos de la Europa, su población y sus capitales, su ciencia y artes, elementos todos de su civilización y su progreso; y en cuanto a lo segundo, propendiendo al afianzamiento de la paz y al predominio de la justicia entre todas las naciones de la tierra”*⁷¹.

Argentina volvió a ser el principal obstáculo para los proyectos estadounidenses. Se preocupó por poner “palos en la rueda” para evitar que avanzaran proyectos concretos y criticó la política proteccionista de la Casa Blanca, que afectaba a sus exportaciones y cuya revisión, en caso del intercambio comercial argentino-estadounidense, se encontraba bloqueada en el Senado

⁷¹ Bermejo, Doc. Cit., pp. 70-72. [El subrayado es nuestro]

estadounidense. El gobierno de Washington, sin embargo, obtuvo lo que quería en las cuestiones principales. Tanto en el arbitraje como en las reclamaciones pecuniarias, consiguió, aún con concesiones, que los acuerdos se circunscribieran a lo votado en La Haya en 1899. El precio que pagó la Casa Blanca, claro, fue reducir el panamericanismo a una realidad mucho más modesta que la que había planteado Blaine en 1889-1890.

Lo más importante para el país del norte fue que no se cuestionara su intervencionismo imperialista, incrementado luego de la Guerra contra España. Así, por ejemplo, no sólo no se cuestionó su anexión de Filipinas y Puerto Rico, sino tampoco su flagrante intervención en Cuba. Incluso el delegado estadounidense Pepper logró que se aprobara en la conferencia una declaración que él había presentado, por la que se transmitía al "*futuro presidente de Cuba sus votos por el eficaz desempeño de su misión y por la prosperidad de la nueva república*",⁷² con lo cual América Latina convalidaba en los hechos la política semi-colonial de Estados Unidos en la isla, no haciendo mención alguna al derecho de los cubanos a gozar de una plena soberanía, luego de su independencia de España.

La falta de una condena al intervencionismo estadounidense, que se profundizaría a partir del "Corolario Roosevelt" en los años siguientes, fue la omisión más significativa de la conferencia, y el mayor "éxito" de la diplomacia de Washington. La delegación argentina, aún persistiendo en su oposición a las iniciativas estadounidenses, y logrando modificar algunas de ellas o introducir otras, no había sabido condensar el sentimiento de rechazo frente al intervencionismo del coloso del norte, que se extendía cada vez más entre las sociedades latinoamericanas. El abierto rechazo al panamericanismo y a la doctrina Monroe no fueron el ángulo de intervención argentina en la conferencia para limitar el avance estadounidense en la región. La oposición a la Casa Blanca no implicaba el enfrentamiento directo que se hubiera derivado de un rechazo absoluto de la organización panamericana, y en parte esta actitud se explicaba por las expectativas en que los acuerdos comerciales que aún esperaban la aprobación del congreso estadounidense pudieran por fin llegar a buen puerto, abriéndose un mercado apetecible para los exportadores argentinos.

⁷² Citado por Ramírez Novoa (1955: 34).

Capítulo V

Estados Unidos y Argentina, entre la “doctrina Drago” y el “corolario Roosevelt”: Tercera Conferencia Panamericana (Río de Janeiro, 1906)

“En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido es el de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”
(Luis María Drago, 1902)¹

“Una nación agraviada puede, sin interferir con la Doctrina Monroe, tomar acciones para resolver sus disputas con un estado americano, siempre que esas acciones no tomen la forma de una interferencia con su forma de gobierno o una adquisición de territorio”
(Theodore Roosevelt, 1905)²

“Una característica de esta Conferencia y acaso una de las razones de su éxito, ha sido la escasez de discusiones públicas; lo cual se explica por el procedimiento adoptado, y por la forma de su constitución, que trasladó todos los debates al seno de las comisiones...”
(Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906)³

¹ Nota enviada por Saavedra Lamas al Secretario de Estado John Hay, a través del representante en Washington, Martín García Merou, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1902 (AMREC, III Conferencia Panamericana).

² Discurso de Theodore Roosevelt, presentando su “protocolo” al Senado estadounidense, Washington, 15 de febrero de 1905. Citado por Bemis (1971: 157). [La traducción es nuestra]

³ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana 1906 “Informe de los delegados a la Tercera Conferencia Panamericana”, 12 de noviembre de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, División Política, Legajo V, Folios 14 a 85), p. 2.

1. Antecedentes de la convocatoria: la “doctrina Drago” y el “corolario Roosevelt”

En el lustro que separó la Conferencia de México de la de Río ocurrieron algunos sucesos fundamentales en la relación entre Estados Unidos y América Latina. Entre ellos debe citarse, en primer lugar, el conflicto por el ataque que sufrió Venezuela y las “doctrinas” que de allí se derivaron, que sin duda marcaron el ritmo de la Conferencia de Río.

El conflicto se inició con la intervención militar de Alemania y Gran Bretaña (y más tarde Italia) contra Venezuela, en diciembre de 1902. El objetivo de esos países europeos fue obligar al gobierno de Cipriano Castro a pagar las deudas que había contraído con “ciudadanos” del Viejo Continente. Los reclamos diplomáticos que habían realizado para “defender a sus ciudadanos” fueron desestimados por el gobierno venezolano, entendiéndolo que correspondían al derecho privado y no al internacional público. Las potencias europeas, entonces, bloquearon puertos y bombardearon objetivos militares del país caribeño. Previo al ataque, Gran Bretaña y Alemania habían comunicado al gobierno de Washington que no abrigan intenciones de ocupar definitivamente o anexionarse parte del territorio venezolano, con lo cual, entendían, ese ataque debía quedar fuera de la órbita de la doctrina Monroe.

Pese a la lucha inter-imperialista desatada años atrás entre Estados Unidos y las potencias europeas por el control de América del Sur, y a que la intervención militar en el país caribeño violaba el espíritu de la doctrina Monroe, la política exterior desplegada por el presidente Roosevelt justificó esta intervención militar en Venezuela, cuyas costas fueron bombardeadas por unidades navales inglesas y alemanas, relativizando la aplicación de la doctrina de Monroe en este caso.

Roosevelt había manifestado que no garantizarían a ningún estado la protección frente a su “mala conducta”. Esta postura dejaba a su gobierno con las manos libres para ejercer el “gran garrote”⁴. Según su planteo, el respeto a la soberanía de los países más débiles dependía de que estos conservaran y garantizaran el orden dentro de sus fronteras y cumplieran con sus obligaciones con los extranjeros. La consideración de la soberanía como valor supremo, según la nueva visión de la Casa Blanca, quedaba supeditada al cumplimiento de los pagos externos, lo cual parecía haberse anticipado en el discurso de Roosevelt al parlamento estadounidense, pronunciado algunos meses antes de esta acción militar.

El 1 de enero de 1902, mientras se llevaba a cabo la Conferencia de México, Roosevelt abrió las sesiones del parlamento de su país explicando cómo se entendería, de ahí en más, la

⁴ En uno de sus discursos, Roosevelt sintetizó con un viejo refrán los fundamentos de su nueva política exterior: “*Habla en voz baja, lleva un gran garrote y llegarás muy lejos*”. Los caricaturistas empezaron a retratarlo luego con un gran garrote en la mano, y de allí se popularizó el *Big Stick* con que se caracterizaría la política exterior intervencionista del gobierno estadounidense en esos años.

doctrina Monroe. Así lo transcribe Anadón, en el informe realizado tras la Conferencia de México: “Nosotros, dice, no pedimos, amparándonos en esta doctrina, ningún tratado comercial exclusivo con algun otro estado americano; nosotros no garantizamos á ningun estado contra el castigo de su mala conducta, con tal que el castigo no adopte la forma de adquisicion de territorio de parte de alguna potencia no americana; y no tenemos el menor deseo de apropiarnos territorio alguno de nuestros vecinos’. Y era mayor la sorpresa que debían producir tales declaraciones por el hecho de que en aquellos dias ninguna reclamacion europea estaba pendiente. A nadie habría escandalizado que la version Roosevelt de la doctrina Monroe se agregara á las de Tyler, de Polk, de Buchanan, de Grant y tantas otras conocidas interpretaciones del elástico instrumento; pero asimismo ahora las circunstancias eran otras. ¡Parecía que se hubiese esperado la presencia de un Congreso Pan-americano, reunido á iniciativa de los Estados Unidos, para notificar á los pueblos invitados que se les castigará por su mala conducta exactamente como á los reyezuelos africanos!. (...) Era de todos modos una traducción nueva de la doctrina Monroe: desaparecía el ‘juez supremo del hemisferio occidental’ y quedaba una especie de Pilatos, obligado á tolerar las imposiciones europeas en el nuevo mundo, para hacerse perdonar las propias en el otro Continente. Muy luego aparecieron las consecuencias de tan insólita declaración, ó mas bien todos han creído que el anuncio de esta actitud se debía á la prévia notificacion, hecha al gobierno americano, de las violencias que se ejercerían en Venezuela. Porque no puede explicarse en otra forma que la gran república, abandonando su papel de alcalde internacional, haya permitido bloquear puertos, destruir buques y bombardear ciudades, sin haberse agotado los recursos diplomáticos y so pretexto de perjuicios irrogados á súbditos europeos en una revolución devastadora para el país atropellado”⁵. El delegado argentino advertía una de las consecuencias que tendría la expansión imperialista de esos años: no podía apelarse a Estados Unidos para frenar incursiones europeas, dado que el país del norte desarrollaba sus propias acciones militares en otras regiones, con lo cual el principio de no intervención y de respeto a la soberanía quedaba claramente relegado.

Tras el ataque, el gobierno venezolano denunció el avasallamiento y pidió la adhesión del resto de los países del continente⁶. Ante esta situación, el presidente Roca instó a su ministro de relaciones exteriores, Luis María Drago, a que hiciera consultas –entre otros, Drago se entrevistó con Pellegrini y con Mitre- y sentase la posición argentina frente al gobierno de Estados Unidos.

Nuevamente fue Argentina, a través de su canciller, quien se opuso a Estados Unidos en el plano diplomático y planteó la ilegitimidad del empleo de la fuerza para el cobro de deudas: “*la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material*

⁵ Anadón, Doc. Cit., pp. 15-17. [El subrayado es nuestro]

⁶ Cfr. Scenna (1970: 96-98). Para un análisis detallado del bloqueo a Venezuela, y en particular de las posiciones argentina y brasilera, véase Stuart (1989).

del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”⁷. Se reafirmaba, contra los intereses norteamericanos y estableciendo una doctrina que se discutiría durante largo tiempo, el principio de no intervención⁸.

Esta “doctrina” fue proclamada formalmente por el ministro de relaciones exteriores en nota enviada al gobierno estadounidense el 29 de diciembre de 1902. ¿Cuáles eran los principios que se planteaban en esta comunicación? Quienes prestaban dinero a un Estado extranjero debían estimar previamente el riesgo; un estado soberano no podía estar sujeto unilateralmente a procedimientos judiciales; no podía forzarse a un estado a pagar sus deudas; el uso de la fuerza en Venezuela implicaba de hecho la ocupación territorial, o sea era contrario a la doctrina Monroe; la expansión europea se dirigiría ahora hacia América Latina, por lo cual se requería una declaración de Estados Unidos, en el sentido de la doctrina Monroe, que defendiera el principio de no intervención extracontinental predicado en 1823. Era la primera vez que un alto representante argentino reconocía de hecho la validez de la doctrina Monroe. Por este motivo, el intercambio suscitado a partir del escrito de Drago atrajo la atención de la prensa estadounidense y latinoamericana⁹.

La respuesta de Washington, a través del Secretario Hay, llegó el 17 de febrero de 1903, y retomaba el espíritu y la letra del mensaje de Roosevelt de enero de 1902, al que hicimos alusión más arriba: la doctrina Monroe no garantizaba protección contra ataque de otra potencia a países que hubieran procedido mal —que no hubieran pagado sus deudas, por ejemplo—¹⁰. Desde esta perspectiva, la “protección estadounidense” al resto del continente sólo podría aplicarse cuando el ataque exterior implicara adquisición territorial por parte de una potencia no americana. Más allá de la posición de la Casa Blanca, la “doctrina Drago” tuvo una buena acogida en la opinión pública estadounidense, temerosa del avance europeo en el continente. Es decir que, paradójicamente, buena parte de la opinión pública estadounidense recibió bien el planteo del jefe de la diplomacia argentina.

La respuesta oficial del gobierno estadounidense, por su parte, generó un gran debate interior de la clase dirigente argentina y también en los medios de comunicación. El debate en

⁷ Nota enviada por Luis María Drago al Secretario de Estado John Hay, a través del representante en Washington, Martín García Merou, Buenos Aires, 29 de diciembre de 1902 (AMREC, III Conferencia Panamericana).

⁸ Como se verá más adelante, en la Segunda Conferencia de La Haya (1907) se terminaron aceptando los términos de la llamada “doctrina Drago”, pero con matices y a través de una propuesta estadounidense realizada por el delegado Porter. Mientras que en la nota de Drago se establecía la oposición a cualquier intervención armada que invocase la falta de pago de la deuda pública de un país, en La Haya se aceptó que pudiera haber una intervención “legal” si fracasaba previamente el arbitraje.

⁹ Cfr. Peterson (1985a: 305).

¹⁰ Todo el intercambio epistolar derivado de la comunicación de Drago está compilado en una publicación confidencial preparada por Departamento de Estado en 1906, titulado *Third International Conference of the American States. Memoranda for the use of the delegates of the United States of America*. Confidential, pp. 1-19 (Washington, NARA, DS, III Inter-American Conference). Cfr. Bemis (1971: 145-159); Scenna (1970: 99-100); Puig (1980: 173-174); Fabela (1957).

cuanto a la postura que debía llevarse adelante en América se profundizó en 1904, momento en que Roosevelt planteó el “corolario” que llevaría su nombre, que suponía que su país se erigiera en el virtual “gendarme” continental, al autoproclamarse facultado para intervenir en los países más “caóticos” de América, en caso de que el orden interno no estuviera garantizado por su propio gobierno. La Casa Blanca no estaba dispuesta a ceder en lo que consideraba su “derecho de intervención”, y aseguraron que seguirían su propia línea de acción en cuanto al problema del cobro compulsivo de las deudas públicas de los países americanos.

El “corolario Roosevelt a la doctrina de Monroe” era, entonces, la formalización del autoasignado derecho de “gendarme” en el Caribe y Centroamérica¹¹. El gobierno de Washington se planteaba como el custodio de las naciones débiles, previniéndolas de insolvencias financieras que justificaran el uso de la fuerza (de potencias europeas), para lo cual se arrogaba el derecho a intervenir con el fin de evitar situaciones como la de Venezuela. Esto implicaba una nueva lectura de la vieja doctrina: *“Theodore Roosevelt confundió la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, identificando la intervención en la República Dominicana con la doctrina Monroe, transformando esa doctrina, que decía fuera Europa de América Latina, en otra que permitía a Estados Unidos ‘meter las manos’ en el continente”*¹².

La forma de la Casa Blanca de contrarrestar el avance europeo no fue plantear, junto al resto de los países americanos, y cómo se desprendía de la propuesta de Drago, un rechazo de plano a la intervención en Venezuela, y organizar cómo prevenir esos ataques, sino auto-nombrarse gendarme, con atributos para intervenir en aquellos países donde no se respetara el orden y la seguridad financiera, situación que había generado las condiciones para la acción militar europea contra el país caribeño.

Tras esta reinterpretación, las doctrinas Monroe y Drago se hicieron incompatibles, mutuamente excluyentes: *“La respuesta de Roosevelt a una propuesta argentina que podría haber llevado a una genuina panamericanización de la doctrina de Monroe fue su corolario unilateral. Drago no fue rechazado abiertamente, pero la singular oferta argentina a favor del panamericanismo se vio bruscamente frustrada y debió ser retirada sin demoras. No importa qué lado eligieran, cara o cruz, los argentinos parecían destinados a enfrentar la rivalidad norteamericana”* (Peterson, 1985a: 338). Estados Unidos, que protagonizaba una expansión creciente en el continente, no estaba dispuesto a supeditar su política exterior al consenso con el resto de los países americanos y menos aún con países como Argentina, cuya clase dirigente había dado pruebas de sostener una política exterior de orientación europeísta y anti-estadounidense.

¹¹ Cfr. Santón-Terán (1949: 18-20); Perkins (1964); Scenna (1970: 104-197); Smith (1969: 78-81).

¹² Bemis (1971: 157). [La traducción es nuestra]

Este “debate” se dio justo en el momento en que el país del norte concretaba un nuevo “avance” en el continente, esta vez sobre Panamá. Si bien existía un acuerdo entre el gobierno de Washington y el de Londres (Tratado *Clayton-Bulwer* de 1850) para construir juntos un canal interoceánico, Roosevelt negoció con su par inglés el respeto de ciertas zonas de influencia, con lo cual Gran Bretaña dejaría de lado esta pretensión en el Caribe a cambio de que la Casa Blanca apoyara a Londres en la resolución de sus conflictos en Lejano Oriente. Ya sin Gran Bretaña de por medio, el congreso estadounidense aprobó una ley, el 28 de junio de 1902, autorizando al Ejecutivo a comprar la concesión de la quebrada compañía francesa que había intentado construir dicho canal unos años antes. Debía negociarse con el gobierno colombiano o, en su defecto, con el nicaragüense para establecer el lugar exacto en el que se construiría la monumental obra. El Secretario Hay firmó, en enero de 1903, un acuerdo con el encargado de negocios de Colombia en Washington, pero el mismo luego no fue ratificado por la legislatura colombiana.

La banca *Morgan*, que veía peligrar sus negocios con el rechazo del parlamento colombiano y que no estaba de acuerdo con la construcción del Canal en Nicaragua, presionó al Departamento de Estado, que aplicó la “diplomacia del dólar”¹³. Una revolución acicateada por el país del norte se produjo en Panamá, en donde existían sectores separatistas que pretendían autonomizarse de Colombia. Una flota estadounidense, ya prevenida, cerró el paso a las tropas colombianas que se disponían a sofocar dicho levantamiento. Un día más tarde se proclamó la independencia de Panamá, y tan dos días después se produjo el apresuradísimo reconocimiento estadounidense de esta nueva nación. Otra manifestación de la política pro-balcanización latinoamericana que fomentaba la Casa Blanca.

Esta agresión apenas velada de Estados Unidos contra Colombia no generó una reacción crítica por parte del gobierno argentino, a diferencia de lo que había ocurrido en el caso venezolano. Lo aparentemente difícil de entender es por qué, en esta oportunidad, la reacción de Roca no fue como la suscitada luego de la intervención europea en el Caribe. Tras la presión de Estados Unidos, José A. Terry, canciller argentino (1903-1904), le confirmó al representante estadounidense en Buenos Aires, John Barrett –próximo a ser nombrado justamente como representante del país del norte en Panamá-, que el gobierno de su país tenía disposición a reconocer al nuevo estado y que “*abrigaba los sentimientos más benéficos hacia los Estados Unidos, sin criticar en forma alguna su actitud en esta crisis*”¹⁴. En este sentido, y pese a las críticas de diversos políticos locales como Bernardo de Irigoyen, el gobierno nacional finalmente reconoció a Panamá el 3 de marzo de 1904, siguiendo las recomendaciones del Departamento de

¹³ Cfr. Smith (2005: 69-71).

¹⁴ Citado por McGann (1960: 333-334).

Estado, que había comunicado a las demás naciones del continente, en tono de amenaza, que vería con disgusto el no reconocimiento de la nueva República de Panamá¹⁵.

La pregunta pendiente, claro está, es por qué Argentina se comportó de forma tan distinta en estos dos conflictos. La respuesta, en parte, se debe a la diferencia entre ambos. Mientras que la situación en Venezuela resultaba flagrante, por ser una agresión abierta que podía implicar una ocupación general del territorio por parte de las potencias europeas cuyos intereses financieros se habían visto afectados, en el caso de Panamá la intervención extranjera se ocultaba, formalmente, en el separatismo local y tenía un objetivo más específico, la construcción del canal interoceánico. Argentina, en el primer caso, se cuidaba, además, por la potencial represalia militar que podría recibir en caso de una crisis que le impidiera honrar sus compromisos financieros.

Pese al alineamiento con Europa -y en especial Gran Bretaña-, la crisis originada por la intervención en Venezuela marcó una posición distinta en cuanto a la política exterior argentina. La oligarquía, a través del gobierno roquista, cuidaba sus propios intereses, amenazados por el excesivo endeudamiento externo nacional y trataba de comprometer a Washington en esta posición¹⁶. Para McGann, la posición argentina tenía se explicaba, además, por el recelo que a veces se manifestaba en la sociedad argentina frente al creciente peso europeo en la economía nacional: *“De tanto en tanto el pueblo argentino demostraba su alarma por el dominio que Europa tenía sobre él: ocurrió así en 1901, cuando Roca y Pellegrini propusieron la consolidación de la deuda externa argentina, que sería garantizada por los ingresos aduaneros del país. La revelación de este plan por la oligarquía fue seguida de alteraciones del orden público en Buenos Aires, y fue inmediatamente retirado por Roca, hombre de mucho sentido político. Esto le costó la amistad de su viejo aliado Pellegrini. Venezuela había sido otro ejemplo. Pero lo que los Estados Unidos hicieron en Panamá no tenía las mismas inferencias para la clase dirigente de la Argentina”* (McGann, 1960: 335).

Así explica Conil Paz esta aparente “contradicción” de la política exterior argentina: *“Un análisis del reverso de la trama de la nota argentina demostraría que sólo el acendrado europeísmo de la política exterior argentina pudo provocar un pronunciamiento como el de 1902. En efecto, a esta última le preocupaban más los desbordes de su tradicional aliada que la desgraciada situación de la república hermana. Algo nuevo había acontecido. Una morbilidad desconocida perfilábase en la columna vertebral del régimen instaurado por los liberales argentinos: los más estrechos vínculos con Europa y el ingreso de capitales entrañaban peligro*

¹⁵ Cfr. Smith (2005: 71-75); Scenna (1970: 102-104); Aguilar Monteverde (1965: 51-54); Green (1942: 44-46). Panamá, al igual que Cuba, terminó siendo una semi-colonia de Estados Unidos, que se garantizó una extensa franja de tierra a cada lado del Canal, en la que tendría soberanía, además de las ciudades terminales del Canal y algunas islas, además de controlar el ferrocarril que correría paralelo al Canal.

¹⁶ Cfr. Rapoport y Spiguel (2005: 20).

y acechanzas contra aquello que con tanto éxito habían institucionalizado” (Conil Paz, 1976: 438). Esto muestra que la subordinación de los distintos sectores de la clase dirigente argentina a los intereses europeos distaba de ser mecánica. Incluso, en algunas oportunidades, su accionar podía ser contrario a las necesidades de las potencias del Viejo Continente o incluso condicionado por una reacción popular, como en el citado caso de la consolidación de la deuda externa argentina de 1901, y la reacción general que dicha iniciativa ocasionó.

De todas formas, la actitud de la clase dirigente argentina no fue homogénea frente a la situación venezolana. Una corriente, cuyo principal referente era el influyente Zeballos, sostenía que la relación privilegiada con Europa debía mantenerse a cualquier precio y más allá de cualquier circunstancia, y planteaba, en la revista que dirigía, que *“Lo que acaece en Venezuela era esperado, he dicho. La falta de orden, de paz, de moralidad administrativa, de garantías para la vida y para la propiedad de los habitantes, es al norte del Ecuador de una situación americana endémica. La existencia para la masa de los nacionales de esos países es simplemente intolerable, y para los más cultos, ¡horrible!”* (Zeballos, 1902). Esta vertiente se recostaba sobre el europeísmo y el racismo que habían caracterizado a buena parte de la generación del ochenta. La otra corriente, por el contrario, se oponía a cualquier tipo de intervención armada y ocupación territorial por cuestiones de deuda. Drago, exponente de esta corriente mayoritaria, llegó a plantear debía aplicarse la doctrina Monroe para impedir el avance europeo en Venezuela. Esta posición, como fue señalado, es la que le granjeó a Drago cierto prestigio en la opinión pública de Estados Unidos. Sin embargo, como fue explicado más arriba, para el gobierno de Roosevelt la histórica doctrina cobró un nuevo sentido, con una reinterpretación de lo que había planteado Monroe en 1823. Se extendió su alcance con el objetivo de desalojar a Europa de sus viejas posesiones en América y de reemplazarla en los privilegios que antes ostentaba. Así, Gran Bretaña terminó abandonando la idea de construir un canal interoceánico, iniciativa que se transformó en uno de los objetivos centrales de la diplomacia estadounidense en el hemisferio occidental y que le garantizaría el control de un punto estratégico de las comunicaciones y el comercio interoceánico por varias décadas¹⁷.

Los “desencuentros” continentales siguieron en el breve período que separó a la Segunda y Tercera Conferencia Panamericana. Pese al aumento del comercio entre Argentina y Estados Unidos que se produjo en estos años, el gobierno argentino seguía sin ser proclive a avanzar en acuerdos comerciales interamericanos.

A principios de 1903, se reunió en New York el Congreso Aduanero, tal cual se había decidido en la Conferencia de México. El cónsul argentino en New York, que representó al país en ese congreso, planteó una postura radical: presentó una resolución reclamando una rápida

¹⁷ Cfr. Satas (1989: 45).

ratificación de los acuerdos de reciprocidad comercial que estaban pendientes y que se aplicara un régimen tarifario preferencial para las materias primas importadas (por Estados Unidos básicamente) de países del hemisferio. De esta forma, Argentina volvía a la posición planteada en México, en el sentido de reclamar que, si se avanzaba en acuerdos comerciales, estos debían implicar la reciprocidad, que en el caso del comercio bilateral no era posible por la traba en el senado estadounidense de los tratados firmados pocos años antes.

Esta postura se correspondía, en parte, con la que sostenían ciertos sectores locales proclives a ampliar el comercio con Estados Unidos. Por ejemplo, Francisco Seeber, que era dueño de una gran cadena de depósitos de Buenos Aires y veía con buenos ojos el avance de las relaciones económicas con el país del norte, planteando que no había peligro real de que los comerciantes estadounidenses pudieran dominar la actividad en Argentina. Estos intereses, no predominantes, veían a al coloso del continente como un mercado cada vez más atractivo.

Otros sectores, muy poderosos y con vocación europeísta, interpretaron la iniciativa del cónsul en New York, paradójicamente, como una “preferencia hemisférica” en detrimento del Viejo Continente, al que no podía “traicionarse” privilegiando el comercio americano. Ni siquiera con eventuales concesiones arancelarias por parte de Estados Unidos estaban dispuestos a avanzar en una profundización de la relación comercial bilateral. Además, como fue destacado en la **Parte A**, hacia 1906 Argentina tenía un desbalance comercial importante con Estados Unidos, que ya era su segundo proveedor, pero apenas el quinto destino de las exportaciones argentinas, producto de ese proteccionismo estadounidense que no lograba disminuirse porque su congreso no aprobaba los tratados de comercio bilaterales. En esta línea “escéptica” frente a Estados Unidos, presionaron a la diplomacia argentina y lograron que, dos días después de presentar esta moción, el cónsul argentino renunciase a su puesto de delegado y pidiera que se retirara su proyecto de resolución¹⁸.

Otro elemento de “choque” en relación a la política exterior argentina se produjo con ocasión de la Exposición de Saint Louis. En octubre de 1903, se suscitó en el Senado un debate entre Miguel Cané, José Figueroa Alcorta y Carlos Pellegrini, sobre si Argentina debía enviar o no sus productos a esa exposición. El ex presidente, oponiéndose a los argumentos de Figueroa Alcorta, defendió la idea de que no se debía concurrir, al mismo tiempo que destacó el vínculo económico que unía a la Argentina con Francia y Bélgica, naciones que también habían pedido la presencia argentina en exposiciones similares, que el gobierno no había aceptado por razones económicas. Por qué habríamos de concurrir a Estados Unidos, se preguntaba Pellegrini, si

¹⁸ Cfr. McGann (1960: 338).

habíamos rechazado las invitaciones de dos países europeos que constituían mercados muchos más importantes para nuestros productos¹⁹.

Este constante recelo hacia Estados Unidos y la protección, al mismo tiempo, del vínculo con Europa serían claramente expresados por el propio Roque Sáenz Peña, en ocasión de concurrir a Perú a recibir una conmemoración por su actuación junto al ejército peruano en la batalla del Morro de Arica (1880). Su discurso versó sobre la amenaza que representaba el “imperialismo yanqui”, cuyo plan para el dominio económico de América Latina, esgrimido originalmente por Blaine, había sido derrotado en 1890, pero cuya amenaza había regresado con la excusa del gobierno de Roosevelt de la protección política. El “antídoto” contra el peligro que representaba Washington, según el futuro presidente argentino, era, una vez más, invocar a Europa como “guía y sostén” para América Latina²⁰.

En ese particular momento de la relación entre Estados Unidos y Argentina, se produjo la convocatoria a la Tercera Conferencia Panamericana. Ésta vez, para algunos analistas del país del sur, la conferencia tenía un nuevo desafío: Brasil. Si en la Primera Conferencia la delegación nacional buscó limitar la supremacía económica estadounidense y en la Segunda pretendió disputar con Chile por sus diferendos limítrofes, el desafío en esta tercera reunión era evitar que el tándem Estados Unidos-Brasil acotara la capacidad de liderazgo argentina en Sudamérica y ampliara el ámbito de influencia del país del norte, ahora en alianza con el anfitrión de este tercer conclave. Argentina y Brasil, por otra parte, estaban en plena carrera armamentista.

La nueva convocatoria se daba, además, luego de que Argentina aplicara una nueva política de “desdén” hacia la organización panamericana, tras la reunión en México. Entre ambas conferencias, los representantes argentinos en Washington no participaron de casi ninguna de las reuniones de las Repúblicas Americanas. Argentina no pagó su cuota anual para solventar la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y retiró su delegado al Congreso Aduanero de 1903, además de no ratificar el convenio firmado en la Conferencia de México para convocar al Congreso Sanitario Panamericano.

El anuncio de la nueva conferencia se daba nuevamente en un contexto de, al menos, frialdad por parte del gobierno argentino frente a las iniciativas panamericanas que seguía impulsando la Casa Blanca: *“Algunos pueden sostener que los hombres que mandaban en la Argentina se interesaban únicamente en forma negativa por los acontecimientos de Río de Janeiro y de otras partes del hemisferio. Pocos días antes de que comenzara la Tercera Conferencia, el general Julio A. Roca asistió a un banquete en Londres. Habían pasado veinte años desde que el ex presidente, que entonces también lo era, participó en el banquete anglo-*

¹⁹ Cfr. Congreso Nacional 1903 *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 24 de octubre de 1903, pp. 589-601 (Buenos Aires).

²⁰ Cfr. McGann (1960: 342).

argentino de Richmond. En 1906, los nombres de los comensales eran casi los mismos; la comida, tan excelente como entonces, y las estadísticas económicas, muchos más impresionantes. En 1906, cuando Lord Revelstoke (otro Lord Revelstoke, pero de la misma familia Baring) propuso un brindis a la salud de Roca, estuvo en condiciones de manifestar que doscientos millones de libras esterlinas, invertidas en la Argentina, se encontraban representados en la mesa del banquete” (McGann, 1960: 379). Esa relación “orgánica” entre uno de los mayores representantes de la clase dominante argentina y los exponentes del capital financiero inglés más concentrado explica parte de las desavenencias entre Argentina y Estados Unidos y el escepticismo del primero frente al panamericanismo.

Un tema que preocupaba a ambos países era si serían abordadas, en Río, las doctrinas Calvo, Drago y Monroe²¹. Argentina insistía con que se incluyera la doctrina Drago en el programa, pero con la condición de que fuera sin ninguna modificación²². Así instruía el canciller Montes de Oca al representante argentino en Washington, el 3 de abril de 1906, en un telegrama cifrado: “Haga saber á quien corresponda que V.E. ha tomado y seguirá tomando ingerencia en el programa al solo objeto de facilitar la concurrencia de la República Argentina á la Conferencia y sin que ello importe comprometer opiniones sobre los diversos tópicos. Exprese además que el gobierno decidirá si concurre ó no después de conocer la importancia de los temas y de estudiar si las soluciones recomendadas armonizan con las normas de la política internacional argentina. Debe establecerse con claridad que en caso de concurrir la república podrá sostener ampliamente sus propias teorías. Si el Bureau no recomienda la doctrina Drago en términos categóricos y sin modificación alguna V.E. debe oponerse á que se haga alusión a ella y á que se incluya en el programa cualquier referencia directa, indirecta, tácita ó expresa”²³. La Casa Rosada seguía la línea tradicional y continuaba reforzando el escepticismo con respecto al panamericanismo que venía desplegando desde hacía años, e incluso ponía en duda su participación en la reunión de Río, si no se cumplían ciertas condiciones. Llegó, además, a hacer gestiones para que se suspendiera la Tercera Conferencia. Una preocupación del Departamento de Estado estaba dada por este posible “boicot” a la Conferencia de Río, cuestión que podía concretarse si, además, coincidía con la de Conferencia de Paz de La Haya. El

²¹ El tema de la discusión o no de las doctrinas Calvo, Drago y Monroe en la conferencia era una preocupación de la prensa estadounidense, como lo prueban, por ejemplo, los artículos “The Coming Pan-American Congress”, publicado en *New-York Sun* el 22/03/1906 y “To maintain the Monroe Doctrine”, publicado en *New York Times* el 21/03/1906. También aparece reflejado durante la conferencia, en otros artículos: “The real question at Rio”, en *The Washington Post*, 08/08/1906; “The Drago Doctrine”, en *Herald-Star* de Montreal, 22/08/1906; todos enviados por Epifanio Portela a Montes de Oca (AMREC, Tercera Conferencia Panamericana, Folios 270 y 271).

²² Véase documento citado en el **Anexo V** en el que Epifanio Portela, ministro argentino en Washington, envía al ministro de relaciones exteriores argentino un telegrama cifrado, el 23 de abril de 1906, poniéndolo al tanto de las negociaciones sobre ese punto.

²³ Telegrama cifrado enviado por Montes de Oca a Portela, Buenos Aires, 3 de abril de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, Legajo II, Folio 192). [El subrayado es nuestro]

gobierno de Washington negoció con Rusia para evitar que coincidieran las fechas de ambas conferencias y para acordar un aplazamiento de esta última.

Acusaba a Alemania de querer convencer a Rusia de convocar para julio de 1906 al cónclave de La Haya, creando dificultades para los países latinoamericanos que quisieran concurrir a la conferencia panamericana. Y planteaba que eran los manejos alemanes –destinados a generar desinteligencias entre las dos Américas- los que estaban por detrás de los obstáculos que estaba poniendo Argentina a la concreción del cónclave de Río²⁴. Hubo en los primeros meses de 1906 múltiples rumores, informes y artículos en la prensa americana sobre las idas y vueltas en la convocatoria a la conferencia y en el programa de la misma²⁵. El gobierno de Buenos Aires, una vez más, hizo lo posible para que naufragara la convocatoria.

Un último episodio de las desavenencias bilaterales, previas a la conferencia, se suscitó cuando García Mérou publicó unas declaraciones racistas que supuestamente le había expresado el presidente Roosevelt, en donde Brasil quedaba agraviado. Éstas debieron ser rápida y enérgicamente desmentidas por el Secretario de Estado Elihu Root (1905-1909), ocasionando un tirante intercambio de telegramas entre ambas diplomacias²⁶.

El programa finalmente aprobado constaba de los siguientes puntos principales: 1. Reorganizar la Oficina de las Repúblicas Americanas, en el sentido de darle un carácter permanente y aumentar sus facultades; 2. Afirmar el principio de arbitraje como medio para dirimir los conflictos que surjan entre diferentes repúblicas americanas y proponer a la conferencia de La Haya que ese principio sea extendido a todos los países del mundo; 3. Extender a cinco años el tratado aprobado en la conferencia de México, referente al arbitraje en los casos de reclamaciones pecuniarias; 4. Proponer en la conferencia de La Haya que se determine hasta qué punto se pueden emplear medios de fuerza para obtener el pago de deudas públicas; 5. Encargar a un cuerpo de jurisconsultos la redacción de un código internacional, el cual sería sometido al próximo congreso; 6. Establecer que un ciudadano naturalizado en un país extranjero tuviera la facultad de recuperar sus derechos cívicos en su país de origen, cuando volviera a él; 7. Estudiar el modo de fomentar el intercambio comercial entre los diferentes países americanos; 8. Crear medios de comunicación rápida y celebrar tratados comerciales; 9. Uniformar las leyes de patentes y de marcas de comercio; 10. Uniformar las leyes sanitarias y dar a cada república la facultad de ayudar a las otras cuando se tratase de combatir enfermedades

²⁴ Un artículo de *La Prensa*, Buenos Aires, 08/04/1906, cita un artículo del *New York Herald* del 07/04/1906 en el que aparecen estas apreciaciones.

²⁵ Para ver algunas reacciones de la prensa argentina frente al programa de la conferencia, cfr. *El Diario*, 06/04/1906, *La Nación*, 07/04/1906, *La Razón*, 06/04/1906, *La Prensa*, 07/04/1906, *Buenos Aires Herald*, 07/04/1906, *The Standard*, 10/04/1906.

²⁶ Cfr. Telegrama de Root al representante estadounidense en Argentina, Arthur M. Beaupré, del 26 de febrero de 1906, en el que desmiente las declaraciones atribuidas a Roosevelt por García Mérou, en una publicación Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1905 (NARA, DS, III Inter-American Conference).

endémicas; 11. Afirmar el derecho de todas las repúblicas americanas a tener acceso al proyectado ferrocarril panamericano; 12. Considerar las leyes referentes a la propiedad literaria; 13. Celebrar un acuerdo referente al reconocimiento mutuo de los diplomas profesionales expedidos por los diferentes países americanos; 14. Discutir la fecha y lugar de la reunión del próximo congreso panamericano²⁷.

2. Características de la Conferencia

La Conferencia transcurrió desde el 23 de julio hasta el 27 de agosto de 1906. Participaron delegaciones de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Respecto a la conferencia anterior, se sumaron Panamá y Cuba, uno recién separado de Colombia y el otro ya independizado de España, pero no estuvieron ni Haití ni Venezuela²⁸.

Los delegados argentinos fueron José A. Terry –ex ministro de Hacienda de Luis Sáenz Peña, Roca y Quintana, y ex ministro de relaciones exteriores del segundo gobierno de Roca-; Joaquín V. González –diputado nacional, ex ministro del Interior, ministro de Justicia e Instrucción Pública y rector fundador de la Universidad de la Plata-; Epifano Portela – diplomático de carrera, ex ministro en Brasil, Chile y España y representante en Washington en ese entonces- y Eduardo Bidau -quien ya había sido delegado en México y también lo sería en la Cuarta Conferencia-²⁹.

Los representantes de Estados Unidos fueron William I. Buchanan –jefe de la delegación, miembro de la misma en la Conferencia de México, y ex representante en Buenos Aires-, Leo S. Rowe –profesor de ciencia política en la Universidad de Pensylvania, quien había realizado un trabajo acerca del *status* legal de Puerto Rico, y sería en el futuro director de la Unión Panamericana entre 1920 y 1946-, A. J. Montague –ex gobernador de Virginia-, Tulio Larrinaga

²⁷ Una copia de este resumen de programa fue publicada en *La Prensa*, Buenos Aires, 08/04/1906. El programa completo aparece transcrito en el Archivo del Ministerio de Relaciones de Argentina (AMREC, Tercera Conferencia Panamericana, Legajo 3, Folios 29-37).

²⁸ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 120-121).

²⁹ Drago había sido invitado por el ministro de relaciones exteriores Montes de Oca a actuar como delegado, pero rechazó la invitación. Existía una discrepancia entre Montes de Oca y Drago. Mientras el primero quería internacionalizar la doctrina Drago e independizarla completamente de la doctrina Monroe –que el gobierno argentino no reconocía-, el segundo interpretaba que la doctrina que llevaba su apellido en realidad no era universal, sino americana y que operaba como complemento de la doctrina Monroe. El ex canciller de Roca argumentó que no podría integrar la delegación porque, en la discusión de ambas doctrinas, podría generarse una contradicción entre su pensamiento y el del gobierno nacional encabezado por José Figueroa Alcorta. Cfr. Scenna (1970: 108-109).

–dirigente puertorriqueño-, Paul S. Reinsch –profesor de ciencia política en la Universidad de Wisconsin- y Van Leer Polk –ex funcionario consular-³⁰.

Además, el propio Secretario de Estado Elihu Root, concurriría a Brasil, siendo la primera vez que un funcionario de esa jerarquía, en ejercicio, visitaba un país extranjero. Tuvo una sesión de recibimiento en la conferencia con todos los honores, organizada por el presidente de la misma, Joaquim Nabuco³¹.

Esta vez, el objetivo estadounidense fue lograr la mayor cordialidad posible entre las delegaciones, con el fin de evitar el naufragio del proyecto panamericano, aún a expensas de reducirlo a la mínima expresión. Esto se desprende de las instrucciones que Root dio a sus delegados en junio de 1906, que por un lado reproducían las instrucciones impartidas por Roosevelt en la conferencia anterior, a la vez que ponían el énfasis en evitar cualquier tema que pudiera generar controversias o hiciera peligrar el éxito de la conferencia³². En este sentido, en las instrucciones Root señaló que la futura conferencia debía “*tratar asuntos de interés común que, en realidad, no sean temas de controversia*”. Y, en Río, declaró: “*No deseamos más victorias que las de la paz; ni territorio alguno fuera del nuestro; ni más soberanía que la soberanía sobre nosotros mismos. Estimamos que la independencia y los derechos iguales del miembro más pequeño y débil de la familia de las naciones, son acreedores a tanto respeto como los del más grande imperio, y estimamos la observancia de ese respeto como la garantía principal del débil contra la opresión del fuerte. No reclamamos ni deseamos derechos, privilegios o facultades que no concedamos libremente a todas las repúblicas americanas*”³³.

Las palabras de Root apuntaban a alejar de las discusiones de la conferencia el malestar general despertado en las naciones latinoamericanas producto del expansionismo estadounidense de la última década. La Casa Blanca, además, preveía la oposición argentina y, para contrarrestarla, profundizó la alianza con el gobierno de Río de Janeiro, que venía consolidándose desde principios del siglo XX. Además, en los últimos años, los capitales estadounidenses avanzaban cada vez más en Brasil, base material de esa alianza estratégica y situación distinta a la de Argentina, donde la primacía británica aún era incuestionable y el comercio y las inversiones provenientes de ese país, muy superiores. Washington requería de la alianza con Brasil, en parte, para neutralizar a Buenos Aires y para disputar en mejores

³⁰ Cfr. McGann (1960: 359).

³¹ Cfr. “Report of Delegates of the United States to the Secretary of State”, en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1591-1592.

³² Las instrucciones completas del Secretario de Estado a sus delegados, así como el informe final que estos remitieron al final de la conferencia, pueden verse completos en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1565-1625. Sobre la Conferencia de La Haya de 1907, cfr. *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1625-1642.

³³ Citado por Caicedo Castilla (1961: 32-33). Cfr. también Mecham (1961: 64). Este discurso de Root, en inglés, está transcrito en *Third International American Conference 1907 Minutes, Resolutions, Documents* (Río de Janeiro: Imprensa Nacional), pp. 131-132 (NARA, DS, III Inter-American Conference).

condiciones con Europa, y en especial con Gran Bretaña, su posición predominante en América del Sur. Brasil se vería beneficiado, supuestamente, al evitar que una confluencia entre sus vecinos de habla hispana lo relegara en la región y al conseguir respaldo estadounidense para rearmar a su ejército y marina. Estados Unidos, en este sentido, resolvió que su representación diplomática en Río de Janeiro fuera elevada al rango de embajada, situación que en el caso de Buenos Aires demoró hasta 1914³⁴.

El gobierno argentino, por su parte, no abrigaba demasiadas expectativas en la conferencia. Apenas un mes antes del inicio de la misma, en un mensaje del recientemente asumido presidente Figueroa Alcorta (1906-1910), éste restó importancia al proyecto de unidad hemisférica: *“simples razones de ubicación en alguna de las grandes divisiones de la tierra, no bastan para alterar los principios del derecho de gentes ni las reglas del comercio exterior”*³⁵. En las instrucciones a sus delegados se insistía en la vieja línea de orientación europeísta, aún cuando existían expectativas en profundizar el vínculo con Washington, para contrarrestar el acercamiento de aquel país con Brasil. En esa línea, se extendió una invitación a Root para que visitara Buenos Aires una vez terminada la conferencia: *“El cultivo de la amistad con los Estados Unidos se hace tanto más necesario en estos momentos, cuanto que el Gobierno se prepara para agasajar al Secretario de Estado Mr. Elihu Root, quien ha invitación de nuestra se prepara a visitar la ciudad de Buenos Aires durante el próximo mes de Agosto, y se espera cosechar algunos resultados prácticos de esa visita. El Gobierno está dispuesto a demostrar sinceramente su amistad hacia los Estados Unidos, sin contrariar por eso la política argentina, constantemente practicada, de estrechar los lazos con las naciones de Europa, a las que debemos brazos y capitales, que han contribuido, en primera línea, a nuestro desenvolvimiento material. En general, las concesiones que pueden hacerse a los Estados Unidos, y las facilidades que puedan otorgárseles, deben reconocer como base la necesidad de acordarlas, en igual extensión a las naciones europeas”*³⁶.

En las instrucciones se advertía, también, que la delegación nacional debía prestar atención especial a tres países: Estados Unidos, Brasil y Chile, sumándose el anfitrión a las dos naciones que habían sido objeto de tensiones en la anterior conferencia. Se aconsejaba, en los tres casos, eludir los “tropiezos” y los temas que pudieran generar controversias. En este punto hubo coincidencia en las instrucciones estadounidenses y argentinas, lo cual explica, como se

³⁴ Cfr. Moniz Bandeira (2004).

³⁵ Mabrugaña, Heraclio (comp.) 1910 *Los mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina, redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*, 6 vols., (Buenos Aires: Talleres gráficos de la Compañía General de fósforos), vol. VI, p. 168. Citado por McGann (McGann, 1960: 351).

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1906 “Instrucciones dadas a los Delegados de la República Argentina a la III Conferencia Panamericana” (Buenos Aires: División Política MREC), p. 191. También transcritas en MREC, *Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, pp. 306-312. [El subrayado es nuestro]

desarrollará a continuación, que la conferencia haya sido mucho más armoniosa que las dos anteriores y que lo que podía preverse, según las tensiones que acosaban al continente americano producto de la expansiva y agresiva política exterior del gobierno de Roosevelt.

En Río, se firmaron las numerosas Convenciones, Resoluciones y Mociones³⁷. A continuación, los principales temas de debate.

i. Arbitraje

El tema más discutido en la conferencia anterior, el arbitraje, esta vez fue abordado sin demasiadas controversias. Argentina había intentado infructuosamente, en los meses de febrero y marzo, cuando se discutía el programa de la conferencia, introducir en el temario de la misma el arbitraje obligatorio. El hecho de que pocos meses después, en 1907, se realizaría la reunión de La Haya, a la cual esta vez sí fueron invitadas todas las naciones latinoamericanas, hizo que hubiera un “acuerdo” general para que la cuestión fuera tratada en ese ámbito, desplazándose entonces un punto que había sido ríspido en las dos conferencias anteriores.

En la comisión que trató esta cuestión en Río se había rechazado una propuesta conjunta de Bolivia y Perú para que la conferencia se declarase a favor del arbitraje compulsivo³⁸. En cambio, y según lo acordado, los 19 países participantes apoyaron en una sesión plenaria la recomendación de la comisión de arbitraje, en el sentido de que los países americanos debían pelear en La Haya para lograr un convenio general y definitivo con respecto al arbitraje. Así estaba previsto en el segundo ítem del programa de la conferencia: “*Un acuerdo afirmando la adhesión de las Repúblicas Americanas al principio de Arbitraje para el arreglo de las cuestiones que entre ellas puedan suscitarse, expresando la esperanza, que abrigan las Repúblicas que toman parte en la Conferencia, de que la próxima Conferencia, que se ha de reunir en La Haya, celebrará una Convención General de Arbitraje que pueda ser aprobada y puesta en vigor por todos los países*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 112).

Según el informe de la delegación argentina, en la subcomisión que trató este tema – integrada por Ramírez, Walker Martínez y Bidau-, se dieron largos e intensos debates hasta

³⁷ Convención que fija la condición de los ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen; Convención sobre reclamaciones pecuniarias; Convención sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica y comercio, y propiedad literaria y artística; Moción para que la conferencia felicite a los presidentes de México y Estados Unidos por su mediación para el ajuste de la paz entre Guatemala, Honduras y El Salvador y Moción sobre el desastre del terremoto de Valparaíso; y Resoluciones sobre: arbitraje; Reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas; Profesiones liberales; Policía Sanitaria; Ferrocarril Pan-Americano; Relaciones Comerciales; Futuras Conferencias; Sistema monetario; y Recursos naturales. Cfr. *Third International American Conference 1907 Minutes, Resolutions, Documents* (Río de Janeiro: Imprensa Nacional) (NARA, DS, III Inter-American Conference); Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 122-147).

³⁸ Cfr. Mecham (1961: 64).

acordar una posición común. Las distintas opiniones lograron uniformarse y se llegó a la siguiente resolución, votada unánimemente por los 19 países: “*Ratificar la adhesión al principio del arbitraje: y, á fin de hacer práctico tan elevado propósito, recomienda á las Naciones representadas en ella que den instrucciones á sus Delegados á la Segunda Conferencia de La Haya para que procuren que en esa Asamblea, de carácter mundial, se celebre una Convención General de Arbitraje, tan eficaz y definida que, por merecer la aprobación del mundo civilizado, sea aceptada y puesta en vigor por todas las naciones*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 131). Bidau, en su discurso sobre el tema, explicó que se había dejado de lado la cláusula “compromisoria” –que hubiera hecho al arbitraje obligatorio, según venía exigiendo la Argentina desde México- y la del funcionamiento de la jurisdicción arbitral –que hubiera determinado cómo se concretaría el principio de arbitraje-: “*Inoportuna y fuera de lugar hubiera sido, por lo tanto, toda declaración tendiente a señalar normas y soluciones concretas, anticipándose a las declaraciones de La Haya*”³⁹.

Esta solución de compromiso tuvo el objetivo de avanzar en una redacción unánime que reconociera el principio del arbitraje para la resolución de controversias, a la vez que instaba a ampliar y perfeccionar lo acordado en la Conferencia de La Haya de 1899, fundamentalmente ligando a todos los países (en esa oportunidad, recordemos, sólo Estados Unidos y México habían participado, no así el resto de los países americanos, lo que generó diferencias en la Segunda Conferencia Panamericana). Argentina, ya varios meses antes del inicio de la reunión de Río, estaba al tanto de que debería ceder en su posición, para no quedar aislada. Así lo expresaba Portela, en un telegrama cifrado enviado al ministro de relaciones exteriores el 17 de marzo de 1906: “*Los Estados Unidos de América no apoyan el arbitraje obligatorio y reafirmo esta es disposición prevalente Bureau. Yo lo he propuesto á Comisión programa, teniendo esta seguridad, de acuerdo con las instrucciones y antecedentes República Argentina. Se presenta como transacción entre las tendencias extremas una proposición según la cual tercera conferencia declararía que el arbitraje debería ser la solución de todo litigio internacional y á La Haya su reglamento y alcance*”⁴⁰.

Esto es lo que finalmente se acordó en Río. El gobierno de Washington logró evitar que se profundizasen los debates en un punto del programa que podía ser espinoso y limitar su política expansionista en el continente⁴¹. El gobierno argentino, por su parte, debió ceder, aunque lo hizo “elegantemente”, en tanto el tema sería tratado en un ámbito internacional que estaba por encima del panamericano, con lo cual se respetaba su orientación “universalista”, que en realidad no era

³⁹ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, Doc. Cit., p. 9.

⁴⁰ Telegrama enviado por Portela al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 17 de marzo de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, Legajo II, Folio 192).

⁴¹ Véanse las instrucciones del Secretario de Estado a sus delegados sobre el arbitraje, en *Foreign Relations of United States*, 1906, p. 1568.

otra cosa que la forma de menoscabar el sistema interamericano alentado por la Casa Blanca. Esta solución de compromiso, que evitaba discutir un tratado general de arbitraje, sirvió para evitar una confrontación como las que se habían producido en las reuniones de Washington y México⁴².

ii. Reclamaciones pecuniarias

Sobre este punto, que tanto debate había generado en la conferencia anterior, finalmente se acordó prorrogar el Tratado de México sobre reclamaciones pecuniarias por daños y perjuicios. Esta convención, también votada unánimemente, ratificaba lo votado en 1902, extendiendo su duración hasta 1912, con excepción del artículo 3 (que suponía que sólo sería válido para los países que hubieran suscrito la Convención de La Haya). En su artículo 1, señala: "*Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos del arbitraje*"⁴³.

Según la delegación argentina, la forma en que estaba redactado el mismo podía llevar a una interpretación errónea, en el sentido de que se podía dar a entender que en todos los casos el tribunal arbitral sustituiría la acción de los tribunales nacionales, violando así un principio básico de soberanía, según el cual debería darse preferencia a los tribunales locales. A instancias de esta preocupación planteada por la delegación nacional, el informe de la subcomisión aclaró la cuestión: "*Bien se comprende que tal interpretación no es en manera alguna acertada. Si se establece que deben ser sometidas a juicio arbitral todas las reclamaciones por daños y perjuicios que deduzcan contra un Estado los ciudadanos de otro y que no puedan resolverse por la vía diplomática, debe razonablemente entenderse que se trata del caso en que la vía diplomática esté justificada. La soberanía interna de un Estado, condición esencial de su existencia como poder internacional independiente, consiste precisamente en el derecho que conserva siempre de regir por sus leyes y juzgar por sus tribunales los actos jurídicos que se consuman en su territorio, salvo que el caso, por razones especiales, que tiene muy en cuenta del Derecho de Gentes, se convierta en cuestión de carácter internacional*"⁴⁴.

⁴² Cfr. El capítulo sobre arbitraje del "Report of Delegates of the United States to the Secretary of State", en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1581-1582.

⁴³ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, Doc. Cit., pp. 9-10.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 10.

Para los delegados argentinos, tal aclaración ponía a resguardo la soberanía de los estados. Lo resuelto era exactamente lo que se había negociado en la comisión que redactó el programa y coincidía con el punto VI de las instrucciones que había impartido Montes de Oca: “*El gobierno argentino adhiere á la idea de subscribir otra vez el tratado de arbitraje sobre reclamaciones pecuniarias, celebrado entre las diferentes repúblicas en la Conferencia de México ó á la celebración de otro análogo*”⁴⁵. Las instrucciones estadounidenses también eran coincidentes en este punto, y en las mismas se planteaba, como fue acordado, extender por un lustro la vigencia de lo acordado en México⁴⁶.

iii. Cobro de deudas públicas. Doctrinas Monroe y Drago

La “serenidad” de la conferencia dependía de que se mantuvieran al margen los temas conflictivos. El principal, como se podía prever a partir de las discusiones acerca del programa, sería seguramente el debate de las doctrinas Monroe y Drago. Si bien la primera no fue incluida de ninguna forma en el programa, flotaba en el aire la sensación de que tanto los anfitriones como Argentina o Estados Unidos podían introducirla en cualquier momento. Sólo existió una mínima referencia, por parte de Bolivia, que intentó introducir en la discusión su litigio con Chile y planteaba que la doctrina Monroe se panamericanizara y se extendiera no sólo a los casos de conquista territorial o intervención por parte de potencias europeas, sino también cuando las realizaran estados americanos. Si bien Argentina avaló brevemente esta presentación de su país vecino, para esmerilar las posiciones de su rival trasandino, el tema no tuvo mayor repercusión.

La doctrina Drago, en cambio, sí logró cierto protagonismo. Esto llevó a un primer “incidente” entre las delegaciones argentina y estadounidense, aún antes de que se iniciara la conferencia. La cancillería argentina no estaba de acuerdo con la primera fórmula expresada por Root sobre recaudación de deudas porque sostenía que el texto podría consentir la intervención violenta para el cobro de las mismas. El ministro de relaciones exteriores envió un telegrama a su representante en Washington para que pidiera la suspensión de la conferencia de Río en caso de que esto no se cambiara. El gobierno de Buenos Aires, una vez más, utilizaba su posición particular para intentar “vetar” aquellas iniciativas de la Casa Blanca con las que no acordaba. El temor de la Casa Rosada, frente a una eventual intervención extranjera en caso de no poder hacer frente al endeudamiento externo, pareció primar en esta oportunidad.

⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1906, Doc. Cit., p. 193.

⁴⁶ Cfr. Las instrucciones de Root, en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1568-1569; y el reporte final de la delegación estadounidense sobre este punto en Cfr. El capítulo sobre arbitraje del “Report of Delegates of the United States to the Secretary of State”, en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1582-1583.

La movida resultó exitosa ya que el Secretario de Estado terminó cambiando la frase aludida para satisfacer la demanda de Montes de Oca. En la formulación del programa realizada por el Consejo Directivo de la Oficina de las Repúblicas Americanas el 4 de abril de 1906, en el punto V, se planteaba que en la conferencia se buscaría un acuerdo recomendando que la Segunda conferencia de la Paz de La Haya fuera invitada a considerar si era admisible el uso de la fuerza para el cobro de las deudas públicas, y, en caso de serlo, hasta qué punto. Como se ve, ya en este planteo se dejaba un resquicio para evitar la condena de la misma, según lo estipulaba la doctrina Drago.

La delegación argentina tenía instrucciones de “máxima” y de “mínima”. El objetivo más anhelado sería que la doctrina Drago pasara a ser una política americana aprobada por todos los países. De no ser posible, al menos habría que impulsar que se recomendara su discusión en La Haya. Así lo estipulaba el ministerio de relaciones exteriores: *“Aunque la Doctrina Drago fue expuesta como tesis de política Americana según lo ha manifestado su autor, los Sres Delegados estudiaran la forma en que sea menos difícil su aceptación, sea que termine su consideración en el Congreso de Rio, sea que se persista en llevarla al de la Haya. Principios jurídicos claros y precisos conducen a la conclusión de que no es admisible ninguna forma de gestión o intervención de un Estado para el cobro de las deudas públicas de otro Estado. La fórmula inserta en el Programa es deficiente a todas luces. El Congreso de Rio debe afirmar el principio y hacer conocer al de La Haya (caso que no sea dado proceder así) las ideas que abriga al respecto”*⁴⁷.

La Casa Blanca, por su parte, elaboró una estrategia para eludir un resultado contrario en la conferencia. Su objetivo era evitar que la doctrina Drago fuera aprobada como doctrina continental y que se declarase cualquier fórmula que condenara en forma absoluta el derecho al uso de la fuerza para cobrar deudas impagas. De acuerdo a las instrucciones de Root, los delegados estadounidenses declararon que la doctrina Drago era “excelente” y que los Washington hacía mucho tiempo que había renunciado al uso de la fuerza para el cobro compulsivo de las deudas contractuales de otros gobiernos para con ciudadanos de su país. Sin embargo, sostenían, como la mayor parte de los estados americanos estaban fuertemente endeudados, cualquier declaración de la conferencia a favor de la doctrina Drago podría ser interpretada como una conspiración de deudores contra sus acreedores, que eran mayoritariamente europeos. En ese sentido, sostenían hábilmente, sería mejor elevar un pedido a la Conferencia de Paz de La Haya para que estudiara el problema acuciante del cobro compulsivo de deudas.

⁴⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1906, Doc. Cit., pp. 193-194.

La delegación argentina se ocupó especialmente de especificar los términos de la llamada doctrina Drago y el tema del cobro compulsivo de deudas en una comunicación enviada al Presidente de la Tercera Conferencia, cuyos pasajes principales es preciso recordar: "Las deudas públicas son contratos entre estados y particulares, regidos por la ley del deudor, no crean relaciones internacionales, las cuales suponen necesaria y esencialmente vínculos entre Estados. (...) La falta de pago de los servicios convenidos que supone la quiebra, la insolvencia momentánea del Estado, ha dado lugar, sin embargo, en diversos casos, á la ingerencia de los gobiernos de los países á que pertenecían los tenedores de títulos ó bonos de deuda pública, en formas pacíficas o violentas, y al establecimiento de tutelas financieras incompatibles con el ejercicio de la plena soberanía. Esta ingerencia se ha producido invocándose un deber ó un derecho de protección de los nacionales en el extranjero ó de los nacionales en sus relaciones con los gobiernos extranjeros. (...) En la acción del estado, limitada por los fines de su creación, no están comprendidas desde luego las transacciones privadas de los hombres realizadas por el libre consentimiento de las partes. El papel tuitivo del estado que en nuestra época ha crecido en determinados sentidos, acudiendo en protección de las fuerzas sociales mas débiles, se ha reducido por el contrario en cuanto atañe al desenvolvimiento de las actividades individuales entregadas á la voluntad privada, mientras no se comprometa el orden público. El interdicto de prodigalidad, la lesión enorme, la prisión por deudas y otras formas de la tutela social, han desaparecido totalmente ó están próximas á desaparecer de todas las legislaciones, y es entonces ilógico, contradictorio, conservar esa tutela para proteger á los súbditos que han prestado su dinero, realizando operaciones en que los riesgos de pérdida se compensen frecuentemente con la expectativa de fuertes utilidades. (...) Con todo, el caso de Venezuela, no obstante su complejidad y los motivos diversos que determinaron la acción de las potencias intervinientes, y algunos otros, demuestran la utilidad de debatir el asunto en el seno de una asamblea que reunirá á los representantes de todas las naciones civilizadas, para remover estas causas de conflictos internacionales por el reconocimiento convencional de un principio hasta ahora puramente doctrinario, que mantenga á los estados, patria de los acreedores, dentro de la órbita propia de su acción, extraña á las especulaciones privadas de los hombres y respete, al mismo tiempo, la soberanía de los países deudores, que proscribire ineludiblemente los medios coercitivos, puesto que supone la libertad de distribuir los recursos en la forma que mejor consulte las necesidades de la administración y del gobierno y los intereses supremos de la vida y de la seguridad nacionales. Al promover por la vía diplomática el trascendental debate, ningun móvil egoísta influyó en la actitud de la cancillería argentina, pues son notorias la solvencia y la prosperidad de la república y conocida la escrupulosa probidad con que en todo tiempo ha cumplido ó procurado cumplir sus compromisos financieros. Tampoco pretendió

preconizar el régimen de la impunidad para todos los casos. (...) Cabe esperar que la doctrina, respetuosa de la soberanía, condición esencial de la vida de los estados, salga pronto del terreno de la teoría jurídica y de las prácticas más generalizadas para entrar á formar parte de los principios que en la marcha lenta, pero progresiva de la humanidad hácia la paz por la justicia se han incorporado al derecho positivo internacional⁴⁸. Sin embargo, más allá de exponer largamente los fundamentos de la doctrina ya ampliamente conocida –y de hacer que esta exposición se agregara al acta de la sesión respectiva-, la delegación nacional no consiguió que la conferencia la subscribiera, ni que se manifestara sobre el problema.

Finalmente, en cuanto al crucial cobro compulsivo de las deudas públicas, tema IV del programa, se logró una resolución más que limitada, que seguía al pie de la letra las instrucciones de Root, en el sentido de trasladar este conflictivo tema a la conferencia de La Haya. Se votó “Recomendar á los Gobiernos representados en ella, que consideren el punto de invitar á la Segunda Conferencia de la Paz, de la Haya, para que examine el caso del cobro compulsivo de las deudas públicas y, en general, los medios tendientes á disminuir entre las Naciones los conflictos de origen exclusivamente pecuniario” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 140).

Esta solución fue el resultado de una transacción, frente a diversas posturas que se manifestaron en la respectiva subcomisión –integrada por Buchanan, Graca Aranha, Uribe y Uribe, De la Barra y Bidau- y también en la Comisión plena. Algunas delegaciones resistían el compromiso inmediato de llevar el asunto a La Haya, prefiriendo conservar a sus gobiernos la entera libertad de acción; otras proponían votar una declaración americana, considerando inoportuno e inconveniente provocar, con el consiguiente riesgo de no obtenerlo, un pronunciamiento de la asamblea universal; y otros, por último, eran partidarios de prescindir totalmente de la consideración del tema, limitándose a enviarlo a La Haya, sin comprometer ninguna opinión⁴⁹. Esta última moción, impulsada por la Casa Blanca, es la que se terminó imponiendo. El conflictivo tema, entonces, se trasladó al ámbito universal de La Haya⁵⁰.

Los propios delegados argentinos reconocen que debieron dar marcha atrás respecto de su objetivo inicial, al terminar votando la resolución de trasladar la discusión a La Haya: “La aceptamos como la mejor dentro de lo posible y porque ella, en la amplia generalidad de sus

⁴⁸ Carta de los tres delegados argentinos al Dr. Joaquín Nabuco, Presidente de la Tercera Conferencia, publicada como Anexo VII del Informe de la Delegación Argentina. Cfr. Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Citl, folios 76 a 85. [El subrayado es nuestro]

⁴⁹ Cfr. Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906. Doc. Cit., p. 12.

⁵⁰ La Segunda Conferencia de La Haya trató el problema del cobro compulsivo de las deudas y Argentina estuvo representada por el propio Drago. Sin embargo, en la conferencia prevaleció la noción del delegado estadounidense Porter, según la cual el cobro compulsivo no era aceptado, excepto cuando el país deudor se negara a someter el asunto a arbitraje o cuando lo aceptara, pero no nombrara árbitro o cuando realizado el fallo, no aceptara el laudo. Este tema será abordado con más detalle en el **Capítulo VI**.

términos, no compromete en lo más mínimo la doctrina sustentada por nuestra Cancillería en la nota de 29 de Diciembre de 1902, aunque abarque también, en segundo término, conflictos de origen exclusivamente pecuniarios, que interesan a ciertos Estados y presentan analogías con las deudas públicas. Por lo demás, y no obstante el informe con que la Comisión presentó su despacho, la Delegación hizo agregar al acta de la sesión respectiva una exposición completa de sus ideas, que fija con claridad los propósitos y el alcance de la doctrina que la Cancillería Argentina sostiene”⁵¹.

En la resolución final que se votó, ni siquiera se planteaba que como colectivo la conferencia panamericana hacía la recomendación de que se tratara el tema del cobro compulsivo de deudas en La Haya, sino que planteaba que cada gobierno americano, individualmente, instruyera a sus delegados para que propusiera el tema para su discusión⁵². Este punto, que parece menor, refleja otro aspecto del “triunfo” estadounidense, ya que al año siguiente, justamente en La Haya, presentarán otra moción, Porter, para contraponer a la de Drago, que no condenaba absolutamente el uso de la fuerza para el cobro de deudas públicas. En el informe final de la delegación estadounidense, así aparece señalado en forma explícita: dejaba a cada república la posibilidad, o no, de plantear la cuestión en La Haya⁵³.

Ya en esa ambigua y amplia recomendación votada en Río, se allanaba el camino para que cada país presentara la moción que considerara más justa, evitando que se diera un apoyo continental a la doctrina Drago, que contaba con la simpatía de muchos países latinoamericanos endeudados.

iv. Aduanas, Comercio y Comunicaciones

Hubo grandes discusiones en otros temas, como aduanas, comunicaciones y comercio. En este punto, la iniciativa volvió a manos del gobierno argentino, que presentó un informe a la Tercera Conferencia, en el cual se destacaban los avances del país en la aplicación de los acuerdos alcanzados en las dos conferencias anteriores, a la vez que se destacaba lo exitoso de su comercio exterior, que había logrado en 1905 exportaciones récord, tres cuartas partes de las cuales iban dirigidas a Europa. En este informe, una vez más, se atacaba el proteccionismo estadounidense, y en particular la Tarifa *Dingley* (1897), que afectaba el ingreso de las exportaciones de lana argentina en elpreciado mercado del norte. Se destacaba, como en otras

⁵¹ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 13.

⁵² Cfr. Mecham (1961: 67-68).

⁵³ Cfr. “Report of Delegates of the United States to the Secretary of State”, en *Foreign Relations of United States*, 1906, p. 1584.

oportunidades, que el comercio argentino con los países americanos era mucho menor que el que mantenía con Europa y se enumeraban algunas razones para esta situación: menores tarifas aduaneras europeas, mejores medios de transporte, con cargas en ambas direcciones, mayor crédito, mejor calidad de los productos europeos, turismo argentino en el viejo continente e inmigración europea en Argentina.

El comercio con el resto de América, y en especial con Estados Unidos, argumentaban, sólo se incrementaría cuando existieran condiciones similares y una mayor reciprocidad. Algo así como “no deberíamos comprar a quien no nos compra”. En cuanto a los tratados de comercio, la delegación nacional presentó las siguientes conclusiones, para que fueran incorporadas: “1. *Dada la naturaleza del comercio y de sus intereses, no es posible establecer una regla general, aceptando ó rechazando el sistema de los tratados de reciprocidad comercial y arancelaria; 2. El sistema de la tarifa autónoma no excluye la posibilidad de realizar tratados de reciprocidad comercial, cuando los intereses bien entendidos del comercio y de la industria así lo requieran; 3. El tratado comercial fomenta el desarrollo amistoso de las relaciones comerciales entre los Estados cuando, detenidamente estudiado del punto de vista de los intereses del presente y del porvenir, consulte durante el término de su vigencia las conveniencias recíprocas de los países contratantes; 4. Si así no fuera, en lugar de ser prenda de paz y causa de acercamiento, sería fuente de fecunda desconfianza y desavenencias recíprocas; 5. Y por último, conviene tener presente que la carencia ó insignificancia del comercio recíproco entre la mayor parte de las repúblicas americanas, responde a diversas causas, entre las cuales hay algunas que por ahora hacen imposible todo tratado comercial; 6. No obstante y en los casos de realización de tratados comerciales por ser estos posibles, estar bien justificados y ser de notoria conveniencia recíproca, se aconseja: a. Que sean tratados arancelarios, b. Que el término sea de cinco años como máximo, c. Que sean denunciables durante el término por cualquiera de las partes, con aviso anticipado de seis meses, d. Que si contiene la cláusula de la Nación más favorecida, ésta sea con carácter remuneratorio, e. Que se establezca el arbitraje como único medio de dirimir las diferencias que se susciten en el cumplimiento del tratado*”⁵⁴. Estas ideas planteadas por Argentina no podían traducirse en una convención, pero sí se agregó, en los considerandos del despacho de la comisión que lo trató, la conclusión desarrollada en el punto 1.

En cuanto a estos temas, apenas se pudo aprobar una resolución que reclamaba mejoras en la red de transportes y comunicaciones, así como una declaración para aconsejar que la Oficina de Repúblicas Americanas estudiara el problema de las complejas y caóticas reglamentaciones aduaneras, proyectara las bases de un contrato para el establecimiento de líneas de navegación que unieran los principales puertos, recomendara a los estados que estimularan el

⁵⁴ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 23.

servicio rápido de comunicaciones por vías férreas, vapores y líneas telegráficas y para el transporte de encomiendas y que las mercancías en tránsito fueran libres de impuestos, debiendo pagar únicamente los servicios prestados por las instalaciones adecuadas de los puertos o caminos recorridos. No se aprobó una recomendación general para reducir aranceles.

Se plasmaba, así, la idea de Argentina, que decía apoyar el avance de leyes aduaneras comunes, pero oponerse a la concreción de cualquier tipo de unión aduanera. Así se expresaba en las instrucciones a los delegados argentinos: “*Sin contraer compromisos concretos al respecto, los señores Delegados pueden adherir al pensamiento teórico de tender á la simplificación y unificación de las leyes aduaneras y consulares que se refieren á la entrada y despacho de los buques y mercancías*” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1906: 195). Frente a los varios proyectos presentados, se adoptó esta fórmula difusa, que en concreto no avanzaba nada en la materia, en consonancia con lo que había ocurrido en las dos conferencias anteriores.

Tampoco se avanzó demasiado en cuanto al Ferrocarril Panamericano, que sólo existía idealmente. En esta Tercera Conferencia apenas se le otorgó un apoyo superficial a la Comisión Permanente del Ferrocarril Continental, con el objetivo de que continuara existiendo, pero sin fijarle ningún plazo, ni plan de trabajo, ni presupuesto especial. La posición argentina, renuente a toda concreción de los proyectos panamericanos, pareció primar también en este punto, que había sido considerado crucial en las dos conferencias anteriores, y que había movilizado a importantes hombres de negocios estadounidenses que veían en dicha obra la oportunidad de obtener grandes ganancias. A pesar de los casi nulos avances, el gobierno de Washington seguía preocupado por el tema y por recurrentes las dilaciones, al cabo de tres conferencias. Eso se desprende claramente de la carta enviada por el delegado Larrinaga a Buchanan el 27 de diciembre de 1906, intentando convencerlo de la necesidad de impulsar cuando antes el proyecto del ferrocarril panamericano, sobre el que poco se había avanzado luego de su aprobación hacía más de quince años⁵⁵.

v. Reforma monetaria

Estados Unidos intentó aprobar una resolución con el objeto de que se estudiaran las condiciones monetarias en cada estado, para lograr en el futuro una reforma monetaria general. Era una idea mucho menos audaz que la unión monetaria que se había propuesto en 1889, y fue una “solución de compromiso” frente a lo inviable que se había manifestado la iniciativa en las dos

⁵⁵ Carta de Tulio Larrinaga a William Buchanan, 27 de diciembre de 1906 (NARA, DS, III Inter-American Conference).

conferencias anteriores. El gobierno de Washington, al menos, intentaba que el asunto no desapareciera por completo del programa, para sostener al menos la esperanza de una integración económica más plena en el continente, uno de cuyos fundamentos debería ser la unificación monetaria. Sin embargo, aún este “licuado” proyecto estadounidense que sólo planteaba estudiar las condiciones de viabilidad para una reforma monetaria fue resistido, una vez más y como en la conferencia de Washington, por la delegación argentina, que manifestó en su informe: “*A último momento la Delegación de Estados Unidos presentó á la Comisión un proyecto tendiente al estudio de la circulación monetaria de las diversas Repúblicas Americanas y a los fenómenos que diere lugar el cambio con relación á la industria y al comercio. La Delegación de la República Argentina creyó que no debía aceptar un proyecto semejante, tan ambiguo y general, y encargó su representante en el seno de la Comisión de redactar el que debía reemplazarlo como despacho de aquella, fue aprobado por la Comisión y por la Conferencia el siguiente: ‘Recomendar á los Estados que hagan preparar para la próxima Conferencia un estudio detallado sobre el sistema monetario vigente en cada una de las Repúblicas Americanas, su historia, las fluctuaciones del tipo del cambio que han tenido lugar en los últimos veinte años, confección de tablas que demuestren la influencia de las referidas fluctuaciones sobre el comercio y el desarrollo industrial’*”⁵⁶.

Una vez más, el conflicto se manifestaba en forma sutil y larvada. Argentina hacía difusa cualquier propuesta estadounidense, para evitar la confrontación directa, pero, al mismo tiempo, para quitarle lo más posible cualquier posibilidad de concreción.

vi. Reorganización del sistema panamericano y futuras conferencias

También se avanzó en dos temas que permitirían proyectar y regularizar las reuniones panamericanas. Se confirmó la autoridad de la junta de gobierno del organismo internacional para elegir la sede de la próxima conferencia. Asimismo, se amplió el alcance de la Oficina (Internacional) de las Repúblicas Americanas⁵⁷, que pasó a actuar como Comisión Permanente de Conferencias Internacionales Americanas, con potestad para presentarle proyectos a las conferencias y redactar los reglamentos de la organización⁵⁸. En pos de reorganizar esta Oficina,

⁵⁶ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Op. Cit., pp. 27-28.

⁵⁷ Había, en Estados Unidos, una preocupación por mejorar la actuación de esta institución, cuyo objetivo debía ser cultivar relaciones comerciales más estrechas en el continente. Cfr. un artículo de *The Washington Post* del 09/07/1906, sobre la Oficina de las Repúblicas Americanas, citado y traducido por Portela, remitido a Buenos Aires el 19 de julio de 1906. Telegrama enviado por Portela al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 17 de marzo de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, Folios 224-225).

⁵⁸ En el artículo 1. se establecía que los fines de esta Oficina serían los siguientes: compilar y distribuir datos comerciales, clasificar todo lo referente a Tratados y Convenciones, informar sobre asuntos de educación y sobre los

la delegación argentina cuestionó, en parte, el poder que tenía en su dirección el gobierno de Washington: *“El Consejo Directivo, compuesto de los representantes diplomáticos de todos los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, ha sido presidido antes de ahora por el Secretario de Estado del Departamento de Relaciones Exteriores del Gobierno de los Estados Unidos, y a falta de éste por el Sub-Secretario y Oficial Mayor del mismo Departamento. La Delegación de la República Argentina, como la mayoría de las otras Delegaciones, pensaron que debiera modificarse en esta parte la reglamentación vigente de la oficina, porque no era correcto que una Junta de Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios de Estados Soberanos, fuera presidida por un Sub-Secretario ó por un empleado aún mas inferior en gerarquía”*⁵⁹.

Se resolvió, en este sentido, que la misma fuera presidida por el Secretario de Estado y, en ausencia de éste, por un representante diplomático de otro país en Washington, según el orden de jerarquía y antigüedad (Artículo 5 de la resolución). Sin negar la presidencia a Estados Unidos – y la sede de la Oficina, en Washington-, se limitada, al menos en parte, su poder. Según lo estipulado en el artículo 16 de esta resolución, todos los gobiernos americanos se comprometían a seguir sosteniendo esta Oficina por los siguientes diez años, y a pagar la cuota que a cada uno correspondiera. Es preciso recordar que, antes de esta conferencia, Argentina había dejado de pagar sus cuotas, quizás como forma de manifestar su escepticismo respecto al proyecto panamericano y su desagrado por el rol preponderante de la Casa Blanca.

En cuanto a las futuras conferencias, Argentina tenía un especial interés en que Buenos Aires fuera sede de la siguiente, y así estaba expresado en las instrucciones previas recibidas por su delegación: *“El gobierno argentino abriga la esperanza de que la próxima conferencia Pan Americana se reuna en Buenos Aires, en el año 1910, y encarece á los señores Delegados la conveniencia de hacer con la prudencia y discreción, las gestiones tendientes á ese resultado”*⁶⁰. Como Argentina no podía aparecer abiertamente pidiendo que se nombrara a Buenos Aires como sede de la futura conferencia, dejó ese asunto en manos del ministro brasilero Assis, que según el informe argentino era quien había tenido la idea, manifestada a la Casa Rosada antes del inicio de la conferencia.

Sin embargo, este tema causó una división entre los delegados ya que había otros países con la pretensión de ser la futura sede, como Cuba. La Casa Blanca planteó su “neutralidad” en la discusión, tal como puede apreciarse en la carta confidencial que Buchanan le envió a Root el

acuerdos de las conferencias americanas, contribuir a obtener la ratificación de las resoluciones y convenciones de las conferencias, dar cumplimiento a todas las resoluciones, funcionar como Comisión Permanente de las Conferencias Americanas, presentar a los gobiernos una memoria de las labores de la Oficina y tener bajo su custodia los archivos de las conferencias. Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 132).

⁵⁹ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 4.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, 1906, Doc. Cit., p. 196.

6 de agosto, en la que anticipaba que éste podía ser uno de los temas más espinosos de la conferencia⁶¹.

Algunos delegados, la mayoría, sostenían que debían respetarse los antecedentes de la última convocatoria, que establecían que la sede debía ser designada por la Oficina de las Repúblicas Americanas, y no por la misma conferencia. Una minoría sostenía otra posición: *“Los que pensaban de diversa manera vinculaban la designación por el Congreso (y nó por la Comisión Directiva) á la elección de la Ciudad de Buenos Aires, y se fundaban en que no había otro precedente que la designación de Rio de Janeiro; que era atribución inherente al mismo cuerpo colegiado, ó sea á la Conferencia; que desde el momento que la unanimidad deseaba que fuera la Ciudad de Buenos Aires, no había por qué aplazar la solución de la cuestión; que si se desarrollasen sucesos imprevistos que inhabilitasen á la ciudad designada para la reunión del próximo Congreso, podía desde ahora facultarse á la Comisión Directiva de las Repúblicas Americanas á efectuar en su tiempo otra designación; que se deseaba la resolución inmediata á favor de Buenos Aires porque así la América entera se asociaría al centenario de la gran revolución de Mayo de 1810”*⁶².

En definitiva, si bien había una simpatía generalizada en que Buenos Aires debía ser la próxima sede, se resolvió no violar este antecedente y dejar que la sede fuera finalmente decidida por el Consejo Directivo de las Repúblicas Americanas. Así, esta moción fue aprobada por unanimidad, planteándose también la “unánime simpatía” que había causado la propuesta de que la “Reina del Plata” fuera la futura sede, pero no alterando el precedente establecido en la Conferencia de México. Argentina no logró capitalizar ese acuerdo generalizado en otorgarle la próxima sede, y la potestad de la decisión quedó en el órgano dentro del cual el Secretario de Estado seguía teniendo un rol preponderante.

vii. Otros temas abordados en la conferencia

Entre otras cuestiones que quedaron también “congeladas” en la conferencia, se destacan las referidas a la propiedad intelectual e industrial y al ejercicio de las profesiones liberales. Si bien se aprobó por unanimidad un acuerdo para recomendar la uniformidad de las leyes de patentes, con el fin de proteger la propiedad intelectual e industrial –siguiendo el espíritu del tratado alcanzado en la Conferencia de México y el anterior de Montevideo-, y se creó una Oficina Internacional para el registro de las marcas de comercio (tendría dos sedes, una en La Habana y

⁶¹ Un extracto de esa carta, en el que se refiere a la pretensión argentina de ser sede de la siguiente conferencia, y a las tensiones con otros países por este tema, está reproducido en el **Anexo V**.

⁶² Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., pp. 36-37.

otra en Río de Janeiro), sólo algunos países lo ratificaron⁶³. La comisión que trabajó sobre las profesiones liberales aclaró que no se había avanzado nada en ese aspecto desde México y, por lo tanto, se limitó a recomendar la confirmación del tratado firmado en 1902. En ambos puntos, entonces, no hubo cambios significativos respecto a los acuerdos alcanzados en la conferencia anterior.

Sí hubo un avance en la codificación del derecho internacional y, con el apoyo de todos los países, se acordó la creación de una comisión de jurisconsultos para confeccionar los Códigos de Derecho Internacional Privado y Derecho Internacional Público (artículo 1 de la convención). Argentina insistió en que esa comisión debía tener tantos jurisconsultos como estados había en América, frente a otras posturas que planteaban que se debía formar una comisión reducida, de cinco jurisconsultos, que nombraría o el Comité Ejecutivo de la Oficina Internacional de Washington, o el Secretario de Estado de la Unión. Finalmente, la fórmula argentina fue la adoptada. Este acuerdo fue ratificado por la mayoría de los países, incluyendo Argentina y Estados Unidos. La comisión, de todas formas, recién volvió a reunirse en Río de Janeiro en 1912 y no pudo cumplir con sus objetivos⁶⁴.

También hubo un acuerdo sobre ciudadanos naturalizados que renovar su residencia en el país del cual eran originarios, con lo cual perdían la ciudadanía que habían adoptado. Dicha resolución se planteó por el conflicto que se había dado a partir de que un ciudadano colombiano que se había naturalizado como ciudadano estadounidense, luego retornó a su patria y tuvo conflictos con el gobierno, pidiendo la intervención de la legación diplomática estadounidense, cuestión que fue rechazada en Colombia por considerar que, al haber renovado la residencia en su país original, debía considerarse que había reasumido la ciudadanía originaria y renunciado a la adquirida. Esta doctrina de la cancillería colombiana fue la votada, a través de un proyecto formulado por el delegado estadounidense Leo Rowe y fue apoyada y ratificada tanto por Washington como por Buenos Aires⁶⁵. Según la delegación argentina, el proyecto merecía ser aprobado porque ayudaba a solucionar problemas frecuentes, a la vez que contenía *“la necesaria amplitud para no estorbar la libertad de los Estados para legislar respecto a las condiciones á que crean deber sujetar, dentro de su jurisdicción exclusiva, la adquisición y pérdida de su ciudadanía”*⁶⁶.

Se adoptó, además, la Convención Sanitaria de Washington de 1905, aunque no sin un fuerte debate. En la primera reunión de la subcomisión encargada de la elaboración del proyecto

⁶³ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 124-128).

⁶⁴ Se reunió por primera vez en la capital brasilera del 26 de junio al 19 de julio de 1912. Allí se crearon comisiones para el trabajo preliminar y la redacción de proyectos que habrían de considerarse en el curso de la segunda reunión, que iba a celebrarse en junio de 1914. El estallido de la guerra mundial impidió que la misma se produjera. Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 129).

⁶⁵ Cfr. Caicedo Castilla (1961:34).

⁶⁶ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 21.

sobre la cuestión sanitaria, el delegado argentino José Terry “estableció á nombre de la Delegación, que no podría suscribir convención alguna al respecto que no estuviera de acuerdo con los principios liberales que sirven de base á la convención Sanitaria de 1904 formalizada entre las Repúblicas del Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina: 1. porque así constaba en las instrucciones de su gobierno; 2. porque además, y como razón personal, debía recordar que había sido el iniciador de esa convención, como Ministro de Relaciones Exteriores, iniciativa que había tenido por propósito no solamente las ventajas comerciales y de comunicación entre los cuatro países signatarios, sinó también concluir para siempre con una causa de permanente rozamiento entre el Brasil y la República Argentina”⁶⁷. Esto, con el apoyo de la delegación de Brasil, es lo que se tradujo luego en el despacho de la comisión y lo que finalmente se aprobó en la asamblea plenaria de la conferencia. Se recomendaba que se adoptase la Convención Sanitaria Internacional de Washington y, tratándose de convenios regionales, la de Río de Janeiro de de 1904; que se tomasen medidas tendientes a obtener el saneamiento de ciudades y puertos y a mejorar las condiciones higiénicas y sanitarias; y se recomendaba a todos los países americanos que asistiesen a la próxima Convención Sanitaria Internacional (México, diciembre de 1907). Este convenio y el que avanzaba sobre la codificación del derecho internacional fueron dos de los pocos acuerdos alcanzados en las conferencias que luego fueron ratificados y transformados en ley por el congreso argentino.

Reflejando una de las preocupaciones establecidas luego de las dos primeras conferencias –la no ratificación de lo que se había acordado en las mismas– se aprobó una resolución recomendando que cada uno de los ministerios de relaciones exteriores creara una comisión, si fuera posible integrada por ex delegados a las conferencias panamericanas, que tuviera la misión de gestionar la aprobación de las resoluciones adoptadas en las conferencias y a la vez suministrar a la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas todos los datos requeridos para la terminación de los trabajos. De todas formas, al ser ésta sólo una recomendación, su aplicación no se concretó en muchos casos, en particular en el argentino.

3. Balance de la Tercera Conferencia Panamericana

Los miedos y temores suscitados entre los países latinoamericanos, luego de los sucesos en Panamá, la indiferencia estadounidense frente a la intervención europea en Venezuela, el establecimiento de “protectorados” en Cuba y Panamá, el control de las aduanas de República Dominicana y el auto-proclamado derecho de gendarme de Roosevelt –a través del *big stick* y el

⁶⁷ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 34.

corolario que llevaba su nombre-, cambiaron el escenario registrado en la anterior Conferencia de México. El Secretario de Estado Root debía evitar, por todos los medios, que la reunión de Río se transformara en un foro que expresara el rechazo al imperialismo yanqui y a su política intervencionista en el hemisferio occidental. Para evitar esto, el precio fue reducir el sistema panamericano a su mínima expresión y evitar todos los temas o iniciativas que pudieran generar controversias. El hecho de que pocos meses después habría de celebrarse la Segunda Conferencia de La Haya sirvió como “válvula de escape” para los temas más espinosos, cuya resolución se pospuso hasta esa conferencia internacional en la que ahora sí participarían los demás países latinoamericanos que no habían asistido a la primera.

Dos ejes fueron centrales, entonces, para el “éxito” en esta Conferencia de Río: la importancia dada a la Segunda Conferencia en La Haya, a reunirse en 1907, y el aplazamiento en el tratamiento de los asuntos que más rispideces habían generado en los dos cónclaves anteriores. Así, la clave del suceso de la Conferencia de Río –en términos de los deseos estadounidenses de evitar que se impugnase su política exterior hacia América Latina y al mismo tiempo se mantuviese con vida el naciente sistema de organización continental- fue el debilitamiento extremo del ámbito de construcción del panamericanismo.

La inusual armonía de las delegaciones argentina y estadounidense –más allá de las controversias descritas en este capítulo- también se debió a circunstancias particulares, que llevaron en los temas centrales a un acuerdo argentino-estadounidense para trasladar a La Haya las principales controversias, como la doctrina Drago o el arbitraje. En cuanto a Argentina, no fueron parte de las negociaciones tres figuras como Roca, Drago y García Merou, que habían sido protagonistas en la Conferencia de México. Al mismo tiempo, aparecía en escena el Secretario de Estado Root, haciéndose presente en Río de Janeiro –donde fue especialmente acogido en la conferencia- y protagonizando visitas oficiales en primer lugar a Brasil y luego a otros países latinoamericanos, incluyendo una visita a Buenos Aires, en agosto, en donde fue calurosamente recibido y agasajado. Tampoco hubo referencias a la doctrina Monroe, excepto una efectuada por la delegación boliviana para intentar volver a poner en discusión su litigio con Chile. Esta presentación, como ya fue señalado, recibió el respaldo de la delegación argentina, pero no encontró eco en la reunión.

Sí se debatió sobre la doctrina Drago y la delegación argentina utilizó la conferencia como tribuna internacional para defenderla. De todas formas, la resolución de la cuestión de fondo fue derivada al Congreso de La Haya, que terminó adoptando la “doctrina Porter”, con una condena al cobro compulsivo de deudas que no tenía el carácter absoluto que se planteaba en la doctrina Drago. Compartimos, así, el balance que de la Tercera Conferencia Panamericana realiza Aguilar Monteverde: *“En la Conferencia de Río, en 1906, no se trataron los principales problemas*

políticos del continente, ni menos aquellas cuestiones cuyo examen habría puesto de relieve el verdadero carácter de la política norteamericana. Así como en la reunión de México no se había hablado de la intervención militar en Cuba o de la Enmienda Platt, en Río nada se dijo del despojo a Panamá, ni del burdo expediente con que Teodoro Roosevelt pretendía justificar su política agresiva. La principal preocupación de Estados Unidos siguió siendo defender a sus inversionistas y, como anteriormente no había aceptado la Doctrina Calvo, en Río no aceptó la Doctrina Drago, que, de acuerdo con el principio de la soberanía del estado, se oponía al cobro por la fuerza de obligaciones pecuniarias” (Aguilar Monteverde, 1965: 56). En este sentido, la Casa blanca logró su objetivo central, tal como fue destacado más arriba.

¿Cuál fue el balance de la delegación estadounidense? Toda la delegación, en su informe final, destacaba, más allá de las resoluciones alcanzadas, lo productivo de la conferencia, en el sentido de estrechar lazos con las demás naciones del continente, situación que se había potenciado por la visita de Root⁶⁸. El delegado Rowe, en esa línea, pensaba que se había conseguido algo, al haber evitado las “trampas” en las que su país había caído en las dos conferencias anteriores. Reinsch, otro de los delegados, fue algo más crítico y escéptico en cuanto a los resultados de la conferencia, al afirmar que hasta ese momento el resultado de las mismas “*escasamente podría ser menor de lo que era*”, aunque coincidía con sus colegas delegados en que lo mejor para su país había sido oponerse a proyectos de gran escala⁶⁹. En realidad, ambos tenían razón: la preparación de un programa acotado y menos pretencioso que los de los cónclaves de Washington y México había evitado los tropezones anteriores, pero el precio era lo poco que se avanzaba en el sistema panamericano, si se tienen en cuenta cuáles eran los objetivos trazados originalmente, en tiempos de Blaine.

La razón del viaje de Root, en parte, fue disipar cualquier recelo por la actitud expansionista de Estados Unidos en el continente y también profundizar las relaciones con Brasil (que necesitaba del país del norte para abastecerse de armamentos). Así lo expresó el propio presidente Roosevelt en el mensaje anual al Congreso, en diciembre de 1906. Negó que la doctrina Monroe implicara alguna superioridad de Estados Unidos o deseo de establecer un protectorado sobre América Latina, pero también explicó cómo esa extendida interpretación había requerido el viaje de Root, para echar por tierra esa “creencia”. El gesto diplomático de la visita del Secretario de Estado a Buenos Aires marcó el inicio de un período de calma en las

⁶⁸ Cfr. “Report of Delegates of the United States to the Secretary of State”, en *Foreign Relations of United States*, 1906, pp. 1592-1593.

⁶⁹ Cfr. Reinsch, Paul S. 1906 “Special Report of Paul. S. Reinsch, delegate of the United States to the Third International Conference of the American Republics”. University of Wisconsin, Madison, 12 de noviembre (NARA, DS, III Inter-American Conference); Rowe, Leo S. “The Significance of the Third Pan-American Conference”, en *The Independent*, 08/11/1906 y Reinsch, Paul S. “The Third International Conference of American States”, en *The American Political Science Review*, N. 1 (febrero de 1907). Cfr. McGann (1960: 372).

relaciones argentino-estadounidenses⁷⁰. Este relativo relajamiento de la tensión bilateral se explica por las crecientes expectativas de un incremento del intercambio comercial. El abastecimiento de armas requería, también, de un mayor entendimiento con Washington, que a su vez parecía estar impulsando un acercamiento a Brasil, en parte para neutralizar el poder que Argentina venía desplegando en el sur del continente. Ambas cuestiones, entonces, morigeraron la anterior actitud confrontativa argentina. En los periódicos otrora más antiyanquis, como *La Nación* o *La Prensa*, ahora las críticas casi habían desaparecido⁷¹.

El panamericanismo sobrevivió, tras la Conferencia de Río, al precio de reducirse a su mínima expresión. Y esa táctica estadounidense fue crucial. Un conflicto de proporciones entre la Casa Rosada y la Casa Blanca, como el que se había producido en Washington, quizás ahora hubiera significado el fin de la organización panamericana, por el generalizado rechazo a la política intervencionista estadounidense, que hubiera podido ser utilizado por los delegados argentinos en caso de que éste país se hubiera planteado objetivos más ambiciosos⁷². Esto es lo que expresaban los delegados argentinos, pocos días después de terminada la conferencia: “*Una característica de esta Conferencia y acaso una de las razones de su éxito, ha sido la escasez de discusiones públicas; lo cual se explica por el procedimiento adoptado, y por la forma de su constitución, que trasladó todos los debates al seno de las comisiones, cuyas actas, llevadas prolijamente, informarán a su tiempo de la labor personal realizada por cada uno de los miembros de la Delegación*”⁷³.

Argentina, una vez más, se ocupó por dificultar todo lo posible el avance de cualquier proyecto que implicara una sustanciación mayor del panamericanismo. Al mismo tiempo, manifestó, como lo había hecho en México, su desacuerdo con la política proteccionista estadounidense y reclamó por un verdadero libre comercio continental. Pero, en esta oportunidad, primó la calma, y las diferencias fueron licuadas lo más posible. Incluso en los puntos en los que no pudo imponer su parecer, la delegación argentina cedió para no confrontar abiertamente con Estados Unidos o los demás países. Sin dudas, la proximidad de la Conferencia Internacional de La Haya, en la que por primera vez participarían todos los países representados en Río de Janeiro, operó como línea de fuga de las tensiones al interior del congreso continental. Y la Casa Blanca consiguió lo que había ido a buscar: que no se cuestionara su avance en Cuba, Panamá, República Dominicana y el “corolario Roosevelt a la doctrina Monroe”.

⁷⁰ Cfr. Scenna (1970: 112).

⁷¹ Cfr. García Lupo (1964: 59).

⁷² Coincidimos aquí con McGann, cuando dice que en Río “*El panamericanismo había sido reducido a su mínimo común denominador, justamente lo que había querido la Argentina*” (McGann, 1960: 378). Pero también es necesario señalar que la circunstancia era propicia para un embate mucho mayor contra el proyecto panamericano, con lo cual la reducción de los temas conflictivos fue una estrategia estadounidense para evitar cualquier posible impugnación de su política exterior.

⁷³ Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906, Doc. Cit., p. 2.

Capítulo VI

La tregua entre Estados Unidos y Argentina en el primer centenario: Cuarta Conferencia Panamericana (Buenos Aires, 1910)

“Es poco probable que la Conferencia trate de aumentar el programa, en vista de que ha sido confeccionado después de un examen cuidadoso, y los asuntos omitidos son aquellos que, á juicio de los miembros del Directorio, provocarían debates inútiles, poniendo así en peligro el éxito de la presente conferencia y combatiendo contra otras futuras”
(William Howrad Taft, 1910)¹

“La diplomacia argentina debe contribuir a la consecución de los ideales de fraternidad, de solidaridad, de unidad moral americana, sin perjuicio de atender, en primer término, sus relaciones con la Europa, que la provee de hombres y de capitales, con lo cual mantiene activísimo intercambio comercial, industrial, científico, artístico”
(Eduardo L. Bidau, 1910)²

“Porque ya tenemos en América no sólo el conocidísimo peligro rubio, sino el imperialismo argentino, que invoca su prosperidad para declararse tutor de Sur América”
(Pío Jaramillo Alvarado, 1913)³

¹ William Howrad Taft, Instrucciones a los delegados estadounidenses a la Cuarta Conferencia Panamericana, remitidas en un telegrama enviado por la delegación argentina en Estados Unidos, firmado por Jacinto Villegas, el 13 de julio de 1910 (AMREC, IV Conferencia Panamericana, folios 506-7).

² Discurso de Eduardo L. Bidau, citado por Satas (1989: 46).

³ Frase pronunciada en la conferencia leída por del Dr. Pío Jaramillo Alvarado en la Sociedad “Jurídico-Literaria” de Quito el 6 de junio de 1913, en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, año 16, t. 44, Buenos Aires. Citado por Satas (1989: 46).

1. Antecedentes de la convocatoria: de La Haya a Buenos Aires

El período que separó la Tercera y la Cuarta Conferencia Panamericana (1906-1910) estuvo caracterizado por un acercamiento relativo entre la Casa Rosada y la Casa Blanca, que se inició ni bien terminó la Conferencia de Río, con la visita del Secretario Root a Buenos Aires, en agosto de 1906, como parte de una gira latinoamericana realizada luego de haber asistido al cónclave continental. Ese acercamiento diplomático se produjo al mismo tiempo que profundizó el avance político y económico de Estados Unidos en el continente, que se tradujo en nuevas intervenciones militares en América Central y en un salto en la radicación de capitales en la región⁴.

En el caso argentino, las más importantes fueron las inversiones en la industria frigorífica, encabezadas por *Swift* y *Armour*, que procesaban uno de los rubros principales de exportación nacional. En esos años creció además el comercio bilateral –Argentina pasó a ser el tercer comprador latinoamericano del país del norte- y, en 1908, empezó a funcionar el servicio marítimo de una línea estadounidense, que unía los puertos de Estados Unidos y Buenos Aires. El gobierno de Taft impulsó también la venta de barcos de guerra estadounidenses a Argentina, claro ejemplo de la “diplomacia del dólar”, que en el rubro de los armamentos se potenció incentivando la rivalidad y la carrera armamentista entre Argentina, Brasil y Chile. En 1909, el congreso estadounidense declaró libre de derechos aduaneros la importación de cuero, lo cual era un viejo anhelo de los ganaderos argentinos, elemento que distendió transitoriamente el reclamo contra el proteccionismo del coloso del norte.

En cuanto al proceso panamericano propiamente dicho, el 8 de febrero de 1908, el Consejo Directivo de la Unión de las Repúblicas Americanas aceptó finalmente la propuesta argentina para que la Cuarta Conferencia Panamericana se realizara en Buenos Aires. La Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas aprobó, en 1909, a la “Reina del Plata” como sede. Era un momento muy propicio, a los ojos de la clase dominante argentina, para mostrar los avances del desarrollo del “granero del sur”: se aproximaba la celebración del primer centenario de la Revolución de Mayo, símbolo del proceso de independencia en toda América Latina.

Poco antes del cónclave en Buenos Aires, se había producido la esperada Segunda Conferencia de La Haya, entre el 15 de junio y el 18 de octubre de 1907. Allí debía proponerse, según lo acordado en la reunión de Río, que se tratase el tema del cobro compulsivo de deudas. La delegación argentina estuvo integrada por tres ex cancilleres: Roque Sáenz Peña, Luis María

⁴ Sobre la política intervencionista de Estados Unidos en América Central en estos años, véase Connell-Smith (1974: 126-136).

Drago y Carlos Rodríguez Larreta, además de los secretarios Rómulo S. Naón, Juan Carlos Cruz y Carlos A. Becú, aunque contó también con la colaboración de Paul Groussac⁵.

La doctrina Drago, hasta entonces tratada con recelo por parte de Estados Unidos, fue abordada mediante una propuesta algo distinta, que fue presentada por el delegado estadounidense Horace Porter. Así se anticipa la postura estadounidense en las Instrucciones que recibió la delegación argentina: "*Respecto del cobro compulsivo de deudas públicas, los Sr. delegados meditarán el alcance de la reserva formulada por los Estados Unidos, cuyo texto, según la nota rusa, se acompaña. La prensa nacional ha insistido en que los Estados Unidos habían aceptado la doctrina contenida en la nota del gobierno argentino de fecha 29 de diciembre de 1902, agregando que la doctrina, tal como dicha nota la formula, sería sometida por ellos a la Conferencia de La Haya. La nota de Rusia prueba lo contrario: mientras la nota de la República Argentina niega el derecho de cobrar coercitivamente las deudas públicas, el gobierno americano reconoce ese derecho y solamente promovería ante la Conferencia de La Haya una manera de limitar su ejercicio, es decir de reglamentarlo*"⁶. La moción Porter, como ya fue señalado en el capítulo anterior, planteaba que ningún gobierno podía utilizar la fuerza para recaudar deudas de países morosos, exceptuando la situación en la que el país deudor rechazara el arbitraje o cuando, habiéndolo aceptado, no se sometiera a la sentencia. Argentina perdió, en este punto, la iniciativa, y tuvo que conformarse con una fórmula que difería de la de Drago, en tanto daba lugar al uso de la fuerza en ciertos casos, no rechazándola en forma absoluta. La diferencia radica en que, mientras la doctrina Drago rechazaba en forma absoluta el cobro compulsivo de deudas, la moción Porter la permitía bajo ciertas condiciones.

En la delegación argentina se produjo un debate frente a la propuesta estadounidense. Sáenz Peña insistía en que la doctrina de su compatriota fuera presentada como doctrina jurídica de aplicación mundial. Sin embargo, para Drago, debía ser únicamente americana. Finalmente, la delegación nacional, a través del mismo Drago, aceptó la propuesta de Porter, aunque con dos reservas significativas: frente a deudas de un estado con ciudadanos de otro país y por contratos ordinarios, no se recurriría al arbitraje hasta tanto no se hubieran agotado todas las instancias en los tribunales de ese estado, y sólo podría plantearse éste si hubiera habido "negación de

⁵ Las instrucciones para la delegación argentina fueron impartidas por el ministro de relaciones exteriores Zeballos el 23 de abril de 1907 y están transcritas en MREC *Libro de instrucciones expedidas a los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, pp. 312-323. En las instrucciones, no estaba previsto el impulsar la doctrina Drago. Así comentaba el propio Zeballos, en una nota al ministro uruguayo Guesalaga del 11 de mayo de 1907, su negativa a impulsar la doctrina planteada en 1902: "*Si bien fue una opinión emitida por un poder ejecutivo nacional, ella no tiene sanción del Congreso argentino, y por lo tanto no obliga a los poderes ejecutivos subsiguientes. El actual gobierno no discute el principio científico, que es exacto, o por lo menos simpático y humanitario: considera la cuestión solamente desde un punto de vista diplomático y económico, y en este sentido no la patrocina*". Citado por Conil Paz (1975: 96). En las instrucciones, se repudiaba el americanismo (apartado 3) y se destacaba el "carácter europeo" de Argentina y su "*solidaridad con la civilización europea, a la cual está vinculada por los estrechos lazos de la inteligencia, del capital y de los brazos*" (apartado 19).

⁶ MREC *Libro de instrucciones expedidas a los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, p. 316.

justicia”; en caso de empréstitos públicos, con emisión de bonos, de ninguna manera podía recurrirse a agresión ni ocupación militar.

La conferencia adoptó, el 18 de octubre de 1907, el convenio que ponía límites al empleo de fuerza para cobrar deudas contractuales, pero no las rechazaba absolutamente, de acuerdo con lo propuesto por Porter. El mismo fue ratificado con reservas por Guatemala, El Salvador y Estados Unidos. Lo ratificaron sin reserva Haití, México y Panamá. Nicaragua adhirió con reservas. De quienes lo firmaron, pero luego no lo ratificaron, Chile, Cuba y Paraguay lo hicieron sin reserva; Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay, con reservas⁷.

El otro tema clave de esta conferencia fue el arbitraje. El convenio sobre arbitraje también fue presentado por la delegación estadounidense, y defendido en encendidos discursos por el propio Sáenz Peña. Éste, sin embargo, no dejaba de manifestar, cada vez que le era posible, sus preferencias hacia Europa. Por ejemplo, en una carta a Adolfo Saldías, del 21 de agosto de 1908, decía: *“Le digo desde el fondo de mi corazón y sin pretender enajenarnos de América, mis preferencias son hacia Europa, en el sentido de nuestra cordialidad hacia las grandes potencias del Viejo Mundo, de quienes nada tenemos que temer y sí mucho que esperar. Esta preferencia, naturalmente, no evitará la solidaridad continental en caso de que nos enfrentáramos a una agresión por parte de Europa; pero eso es tan remoto que debemos considerarlo imposible, dado el estado actual de las cosas. Por eso, no debemos someternos a un peligro imaginario, adoptando el uso de tácticas atemorizantes que impidan el disfrute total de la paz y armonía”*⁸. En este cónclave internacional, la delegación nacional no perdía la oportunidad de manifestar su relación privilegiada con Europa.

El 10 de noviembre de 1909, el Consejo Directivo de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas aprobó el programa de la Cuarta Conferencia Panamericana, que incluía 15 puntos⁹.

⁷ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 140); Scenna (1970: 112-113); Mecham (1961: 65-68); Caicedo Castilla (1961: 36).

⁸ Carta de Sáenz Peña a Adolfo Saldías, 21 de agosto de 1908, AGN, Archivo Saldías, 3-6-10. Citado por Tulchin (1990: 78). [El subrayado es nuestro]

⁹ 1. instalación de la conferencia; 2. conmemoración del Centenario argentino y de la independencia de las demás repúblicas americanas; 3. informes y memorias de los distintos gobiernos acerca de su labor respecto a los acuerdos panamericanos previos; 4. reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas; 5. homenaje a Andrew Carnegie, por haber donado la construcción del edificio para las actividades de los estados americanos en Washington; 6. ferrocarril panamericano; 7. comunicaciones por vapor; 8. uniformidad de las reglamentaciones aduaneras y de las estadísticas comerciales; 9. policía sanitaria; 10. patentes, marcas y propiedad intelectual; 11. reclamaciones pecuniarias; 12. intercambio de profesores y estudiantes; 13. resolución para demostrar el reconocimiento por el Congreso Científico Panamericano, realizado en Santiago de Chile en 1908; 14. conmemoración de la apertura del Canal de Panamá; y 15. futuras conferencias Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 152-154). El programa oficial y las convenciones y resoluciones firmadas en la conferencia están publicados también en *Foreign Relations of the United States*, 1910, pp. 49-60.

El gobierno argentino, a diferencia de lo que había hecho en la conferencia anterior, esta vez no solicitó la inclusión de ningún tema adicional, más allá de los fijados por la Oficina Internacional. En el Departamento de Estado, por su parte, primaba ya desde la concepción misma del programa, y siguiendo el espíritu de la conferencia anterior, la idea de evitar cualquier discusión que pudiera dividir a las delegaciones participantes. Así lo reportaba el embajador mexicano en Washington, Francisco León de la Barra, quien en una carta a la Secretaría de Relaciones Exteriores de su país comentaba una charla privada que había mantenido con el Secretario de Estado estadounidense: “*Sí, me dijo el señor secretario de Estado, no ha quedado en él [el Programa aprobado para el Congreso] ninguna cuestión política que pueda dividir y sólo hemos dejado los asuntos que puedan provocar una unión mayor entre las repúblicas de América. No esperamos, agregó, frutos muy copiosos, pero creo que los que puedan alcanzarse serán de provecho para todos*”¹⁰.

Esto se confirma en un telegrama enviado por la delegación argentina en Estados Unidos, y firmado por Jacinto Villegas, el 13 de julio de 1910, en el que se citaban las instrucciones dadas por el gobierno estadounidense a sus delegados: “*Es poco probable que la Conferencia trate de aumentar el programa, en vista de que ha sido confeccionado después de un examen cuidadoso, y los asuntos omitidos son aquellos que, á juicio de los miembros del Directorio, provocarían debates inútiles, poniendo así en peligro el éxito de la presente conferencia y combatiendo contra otras futuras. Por ejemplo, el Directorio, no creyó conveniente la renovación de discusiones referentes á la cuestión de si una conferencia independiente, con fines generales, debía sostener la competencia de imponer á algún estado el arreglo, por arbitraje, de una ú otra cuestión especial antigua, como felizmente ya solo existen pocas entre las Repúblicas americanas. (...) Por eso, evidentemente, el Directorio omitió el arbitraje en el programa. En caso de que se presentara la ocasión, Uds. se opondrán á proposiciones referentes á la afirmación de esta competencia de parte de la conferencia. Las mismas consideraciones deberán aplicarse á toda solicitud formal presentada por la conferencia con respecto á convenciones de arbitraje general compulsorio, ó, aún á cualquier declaración referente á los métodos convenientes para apoyar la aceptación de fallos de límites...*”¹¹.

De todas formas, sobrevolaba el “fantasma” de la doctrina Monroe, lo cual era un tema “obligado” en la prensa que cubría la conferencia. El 18 de julio de 1910, *El Imparcial* profetizaba: “*En círculos bien informados se asegura que los delegados de Chile y el Brasil tratan de que se apruebe una iniciativa declarando que la doctrina de Monroe será en lo*

¹⁰ Misiva de Francisco León de la Barra a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Citada por Marichal (2002: 101).

¹¹ Instrucciones impartidas a los delegados estadounidenses a la Cuarta Conferencia Panamericana, remitidas en un telegrama enviado por la delegación argentina en Washington, y firmado por Jacinto Villegas, el 13 de julio de 1910 (AMREC, IV Conferencia Panamericana, folios 506-7). [El subrayado es nuestro]

sucesivo doctrina panamericana en vez de ser simplemente norteamericana, y que procurarán obtener el apoyo de los delegados argentinos". Cuatro días después, este mismo periódico señalaba que "... *la presentación a la Conferencia de cualquier resolución relativa a la Doctrina Monroe, sería inoportuna e impracticable, y podría interpretarse como un acto hostil hacia Europa, cuando Estados Unidos tratan de mantener sus relaciones cordiales con las potencias europeas, y Argentina acaba de recibir de Europa altos homenajes con motivo de su Centenario*"¹².

Pese a la "amenaza" de que se pusiera en discusión la eventual "panamericanización" de la doctrina Monroe, en general el clima previo a la conferencia ya mostraba que ésta sería, a diferencia de las dos primeras, de extremada y cuidada cordialidad. Parte de esto se debía a la exclusión ya mencionada de los temas conflictivos, pero también a un cambio en la actitud del gobierno argentino, ahora anfitrión: "*La Argentina lograba finalmente la Conferencia que había anhelado en 1901 y 1906, demostrando ser más previsora que el mismo celoso ministro. Dos años antes se había creado ya la comisión preparatoria de la misma y los delegados habían sido nombrados hacía casi un año. La prensa argentina, demostrando un entusiasmo nunca visto por el panamericanismo, se dedicó diligentemente a preparar a la opinión pública para la ocasión. Después de tener entrevistas personales con el presidente Taft, el secretario Knox y el ex secretario Root, un enviado especial de La Prensa escribía: 'No pueden, pues, estar en mejor pie las relaciones públicas de la República Argentina con los Estados Unidos... La causa panamericana ha triunfado'*" (Peterson, 1985a: 348). Esta manifestación de cordialidad hacia el país del norte era sólo una táctica para lograr, como país anfitrión, que la conferencia tuviera todo el brillo posible, dado el objetivo del gobierno argentino de que la misma fuera una vidriera más para mostrar al mundo el progreso del país del sur, tan sólo pocos días después de los festejos del Centenario, que intentaron ser un acontecimiento de repercusión internacional.

2. Características de la Conferencia

La conferencia se llevó a cabo en Buenos Aires desde el 12 de julio hasta el 30 de agosto de 1910. Participaron 20 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Respecto de la última conferencia, no asistió Bolivia, pero se incorporaron Haití y Venezuela.

¹² *El Imparcial*, Buenos Aires, Argentina, 18 y 22/07/1910, respectivamente. Citados en Marichal (2002: 106-107).

La delegación nacional estaba conformada por nueve integrantes, con mucha experiencia en relaciones exteriores (seis de ellos habían sido ministros de esa cartera, cinco delegados en anteriores conferencias panamericanas, cuatro miembros de la Corte Permanente de Arbitraje y dos ministros argentinos en Washington): Antonio Bermejo -profesor universitario, miembro de la Suprema Corte de Justicia y delegado a la Segunda Conferencia-, Eduardo L. Bidau -delegado en la anterior Conferencia Panamericana-, Manuel Montes de Oca -ex ministro de relaciones exteriores-, Epifanio Portela -saliente representante en Washington y delegado en la Tercera Conferencia-, Carlos Rodríguez Larreta -nombrado ministro de relaciones exteriores durante el transcurso de la conferencia-, Roque Sáenz Peña (sólo estuvo al final, pero no intervino como delegado porque poco antes fue electo presidente), Carlos Salas -diputado nacional y futuro embajador en Berlín y Londres-, José A. Terry -ex canciller y delegado en la Tercera Conferencia- y Estanislao Zeballos -ex canciller, en tres oportunidades-¹³. Bermejo fue el jefe de la delegación argentina, y además presidió la conferencia, que tuvo como sede el Palacio de Justicia.

La delegación estadounidense era numerosa y estaba compuesta por Henry White - diplomático de carrera-, Enoch H. Crowder -militar-, Lewis Nixon -comerciante neoyorkino y constructor naval-, John Bassett Moore -ex subsecretario de Estado-, Bernard Moses -profesor de historia de California-, Lamar C. Quintero -abogado y periodista-, Paul S. Reinsch -profesor de ciencia política en Wiscosin y delegado en la Tercera Conferencia- y David Kinley -profesor de economía-. A pesar de la sugerencia de Victorino de la Plaza, ministro de relaciones exteriores de Alcorta, no fueron parte de la misma ni Root ni Roosevelt, lo que hubiera implicado un prestigio mayor para la representación del país del norte, situación buscada por la diplomacia argentina en el marco de la necesidad de reconocimiento externo en el contexto del centenario¹⁴.

Como ya se dijo, las instrucciones de la delegación estadounidense iban en el sentido de que se respetara estrictamente el programa, evitando la inclusión de cualquier tema conflictivo, que se planteara el tema del arbitraje o se cuestionara su política intervencionista en América Central en general y en Nicaragua en particular¹⁵.

¹³ Drago había sido designado, pero renunció al cargo el 28 de septiembre de 1909. Cfr. "Informe de la delegación argentina", presentado al ministro Carlos Rodríguez Larreta el 30 de septiembre de 1910 con la firma de los delegados Bermejo, Salas, Bidau, Portela, Terry, Montes de Oca y Zeballos. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1910-1911, pp. 79-80. No se encontraron instrucciones a la delegación argentina en los Archivos del MREC y es la única Conferencia Panamericana en la que no hay registradas instrucciones en *Libro de instrucciones expedidas a los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*.

¹⁴ Cfr. Scenna (1970: 117).

¹⁵ Instrucciones del Secretario de Estado a su delegación, impartidas el 14 de junio de 1910, *Foreign Relations of the United States*, 1910, pp. 14-25. Cfr. también el Reporte de los delegados estadounidenses sobre la conferencia, del 30 de agosto de 1910, en *Foreign Relations of the United States*, 1910, pp. 25-48.

El discurso de apertura estuvo a cargo de Victorino de la Plaza, quien destacó que la dirección correcta del panamericanismo por fin había disipado los temores europeos de que pudieran erigirse barreras comerciales y políticas contra el Viejo Continente. Se eligió a Bermejo, jefe de la delegación argentina, como presidente de la asamblea, como era costumbre en las conferencias. Éste admitió lo acotado que resultaba el programa, teniendo en cuenta lo discutido en las primeras conferencias: *“El propósito que congrega en este recinto a los altos representantes de América, se ha definido y concretado mediante la experiencia adquirida en las asambleas anteriores, eliminando con prudente criterio todo lo que pudiera dividirnos para buscar soluciones prácticas (...). Señores: Entiendo presidir una asamblea diplomática en la que cada nación se reserva los beneficios de su voto, en cuanto las decisiones de la mayoría no obligan a la minoría, idea de que no hemos venido a debatir doctrina o ha verificar hipótesis, sino a dejar constancia de las medidas que la opinión general aconseja, para asegurar el bienestar general de la colectividad”*¹⁶. Bermejo ponía “blanco sobre negro” lo escueto que era el programa que se había trazado, la búsqueda de acuerdos que evitaran la discusión de las doctrinas que habían producido airados debates en la Conferencia de Río de Janeiro y la esperanza de desarrollar un cónclave tan calmo como insustancial. El gobierno argentino, aún siendo sede, no apostaba por la profundización de la organización interamericana.

A lo largo de los casi dos meses que duró el cónclave, se aprobaron cuatro convenciones y una serie de resoluciones¹⁷. Estos fueron los principales temas tratados.

i. Marcas y patentes

Sí hubo avances en el tema de las marcas y las patentes, por iniciativa de la delegación estadounidense. Se firmaron dos convenciones, una sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales y otra sobre marcas de fábrica y de comercio¹⁸. El segundo artículo de esta última convención establecía que *“Toda marca debidamente registrada en uno de los Estados signatarios se considerará registrada también en los demás países de la Unión, sin perjuicio de*

¹⁶ Palabras de Antonio Bermejo en la apertura de la conferencia. Citadas en Scenna (1970: 118). [El subrayado es nuestro]

¹⁷ Se firmaron cuatro Convenciones: Propiedad literaria y Artística; Reclamaciones Pecuniarias; Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales; y Marcas de Fábrica y de Comercio. Se acordaron, además, las siguientes Resoluciones: conmemoración de la independencia de las Repúblicas Americanas; Homenaje a Andrew Carnegie; Congreso Científico Internacional reunido en Santiago de Chile; Conmemoración de la apertura del Canal de Panamá; Reorganización de la Unión de las Repúblicas Americanas; Unión Pan-Americana; Ferrocarril Pan-Americano, Congreso Científico Internacional Americano; Comunicaciones por vapor, Congreso del café; Policía Sanitaria; Intercambio de profesores y alumnos; Documentos Consulares; Reglamentación Aduanera; Estadísticas Comerciales, Oficinas Bibliográficas Nacionales; Censos; y Futuras Conferencias.

¹⁸ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 39-40).

los derechos de un tercero y de los preceptos de la legislación interna de cada Nación” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 169).

A los efectos de ampliar el reconocimiento de las marcas y patentes en el continente, se creó la Unión de las Naciones Americanas, que funcionaría por medio de dos oficinas, ubicadas en La Habana y Río de Janeiro, que se encargarían de llevar un registro de todas las marcas de propiedad y de fábrica del continente, fomentar estudios y divulgación de la propiedad intelectual, además de informar sobre cualquier dificultad u obstáculo que demorase la aplicación de esta convención.

Si bien esto reflejaba un avance para los intereses del país más industrializado y con más patentes registradas del continente, la última parte de este artículo resguardaba, como siempre pretendían los delegados argentinos, la soberanía de cada país, que tenía la última palabra, según su legislación interna. La nueva convención era una iniciativa estadounidense, luego de que la Oficina de Patentes estadounidense había resuelto que el convenio firmado en la anterior Conferencia Panamericana de Río de Janeiro tenía defectos que impedían que fuera aprobado por el Senado de ese país. Instruyeron a sus delegados, entonces, para que lograran un nuevo convenio para la protección recíproca tanto de las marcas como de las patentes, el primero de los cuales fue ratificado por trece estados, mientras que el segundo por catorce. Estados Unidos ratificó ambos, por supuesto. Argentina, en cambio, no ratificó ninguno de los dos, a pesar de haberlos votado.

ii. Comunicaciones por vapor y ferrocarril panamericano

La delegación de Estados Unidos, siguiendo expresas instrucciones de su gobierno, manifestó estar interesada en el tema de la comunicación por vapor, pero no se sometió a ninguna propuesta de la asamblea que le implicara subvencionar una línea de navegación panamericana. Esto lo hizo para evitar una potencial confrontación con el congreso estadounidense: *“Finalmente, la conferencia resolvió recomendar a los respectivos gobiernos la negociación directa de convenios para el establecimiento de líneas de navegación, ‘mediante la iniciativa estatal’. El principal interés de esta resolución residía en que demostraba el estímulo que los declarados defensores de la libre empresa querían conferir a la intervención estatal”* (McGann, 1960: 417). Se pasó, entonces, de proyectar una línea de vapores panamericana, o al menos financiada por diversos países con comercio atlántico, a promover convenciones recíprocas entre dos o más países¹⁹.

¹⁹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 191-192).

En cuanto al ferrocarril panamericano, la comisión respectiva desestimó los anteriores proyectos que preveían la necesidad de trazar un plan para terminar una línea férrea continental. Sin interés por parte de la delegación argentina, sin instrucciones por parte de la estadounidense y sin debate en la comisión, ésta resolvió simplemente recomendar la prórroga del Comité permanente del Ferrocarril Panamericano en Washington. El artículo tres de la respectiva resolución, volvía a plantear el anhelo del ferrocarril continental: "*Teniendo en cuenta el elevado alcance moral y material de la completa realización de la importante obra proyectada, la Conferencia encarga al Comité permanente del Ferrocarril Pan-Americano de Wáshington que, á la mayor brevedad posible, reúna todos los estudios y datos técnicos y financieros necesarios para la formación de un plano y presupuesto definitivos, destinados á la construcción de la obra; encarece á los países interesados en su realización, que adopten y comuniquen al Comité permanente del Ferrocarril Pan-Americano las medidas más eficaces, tocantes á las garantías ó subsidios que puedan ofrecer para facilitar la consecución de este gran deseo común, á fin de que dicho Comité, en vista de estas comunicaciones, proponga la forma práctica de solucionar este problema, que sería imposible, ó por lo menos, de muy remota realización, si quedara abandonado á la acción aislada de algunos de los países especialmente interesados en él*" (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 188-189). Más allá de los propósitos que podrían inferirse de esta resolución, en los hechos se estaba virtualmente condenando al olvido al proyecto del ferrocarril continental, que en dos décadas no había mostrado avances significativos. Así, una de las iniciativas que más había interesado al país del norte en las primeras conferencias fue dejada prácticamente de lado.

iii. Policía sanitaria

En este tema tampoco hubo avances respecto a las conferencias anteriores. Los delegados de todos los países participantes resolvieron: "*Recomendar á los Gobiernos que no lo han hecho, que adopten la Convención Sanitaria Internacional de Wáshington y Recomendar asimismo que adopten las Recomendaciones de la Tercera y Cuarta Conferencias Sanitarias*" (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 193). Era una forma sutil de reconocer la impotencia para avanzar en la materia. El gobierno argentino, como se vio en las conferencias anteriores, era muy reticente a avanzar en una institucionalización panamericana de la política sanitaria, cuestión que cobraría relevancia en la década de 1920, cuando la protección estadounidense, que afectaba a las exportaciones de carnes argentinas, cobró la forma de un "embargo sanitario".

iv. Propiedad literaria y artística

Se firmó una convención por la cual se reconocían y protegían los derechos de Propiedad Literaria y Artística, incluyendo libros, escritos, folletos de todas clases, obras dramáticas o dramático-musicales, dibujos, pinturas, esculturas, fotografías y producciones arquitectónicas, entre otras. En su artículo tercero, la convención establecía que “*El reconocimiento del derecho de propiedad obtenido en un Estado, de conformidad con sus leyes, surtirá de pleno derecho sus efectos en todos los demás, sin necesidad de llenar ninguna otra formalidad, siempre que aparezca en la obra cualquiera manifestación que indique la reserva de la propiedad*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 163). La convención, además, regulaba ampliamente la materia, estableciendo reglas para las traducciones y reproducciones, entre otras. Establecía que los autores gozarían en los países signatarios de los derechos que las leyes respectivas acuerdasen.

Éste fue el punto de partida de una serie de convenciones y progresos realizados posteriormente en lo referido al reconocimiento de la propiedad literaria y artística²⁰. Lo singular de esta convención es que, de los veinte países que la firmaron, trece la ratificaron, incluyendo a Estados Unidos y Argentina. Este hecho –fue uno de los tres acuerdos que el gobierno argentino ratificó, entre los 17 tratados y convenios que firmaron sus delegados en las conferencias de México, Río y Buenos Aires- podría explicarse debido a la explosión de la industria editorial que se dio en la capital rioplatense en los años posteriores a 1910. Había una necesidad, por parte de una industria con sede en Buenos Aires que se expandiría al resto de América Latina, de garantizar la propiedad intelectual de sus obras. Esto explicaría la aceptación de esta convención por parte de Argentina y el hecho de que fue una de las pocas que terminó ratificando su congreso nacional²¹.

v. Reclamaciones pecuniarias

Se firmó una convención por la cual se mantenía el tratado de arbitraje por reclamaciones pecuniarias adoptado en la Conferencia de México y prorrogado en la de Río de Janeiro. Establecía, en su artículo primero que “*Las Altas Partes Contratantes se obligan á someter á arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por*

²⁰ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 38).

²¹ Cfr. McGann (1960: 418).

sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos de arbitraje” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 165). Se votó, el 11 de agosto de 1910, continuar indefinidamente con el Tratado de Arbitraje para Reclamaciones Pecuniarias. Hacia 1938, tanto Estados Unidos como once naciones más lo habían ratificado, no así Argentina, que había sostenido en su momento que este tipo de cuestiones podían lesionar la soberanía de los estados deudores. Sin poder como para no aceptar prorrogar lo que ya se había votado en México y Río de Janeiro, Argentina optó por el camino de la no ratificación, que generaba menos resistencias y resquemores.

En la conferencia, había habido intentos de algunas delegaciones latinoamericanas de restringir en ciertos casos la obligatoriedad de someterse a arbitraje, planteando su carácter compulsivo sólo cuando hubiera clara falta de justicia. De todas formas, la delegación estadounidense logró que se abordaran esas iniciativas²².

vi. Reglamentaciones aduaneras

Los avances en materia de aduanas fueron menos significativos que en anteriores conferencias. Hasta la Oficina Internacional, que tenía la tarea de compilar la información aduanera, con el objetivo de debatir la uniformización de la legislación de los distintos países, tuvo que admitir que la tarea era irrealizable²³. En este punto, tan sólo se aprobaron tres recomendaciones, en el sentido de pedir la simplificación de los derechos aduaneros, la de las reglamentaciones aduaneras y de crear una sección en la Oficina Internacional para abordar estas cuestiones. Más promesas, ningún avance concreto.

Esto no quita, sin embargo, que persistiera la preocupación de los capitalistas estadounidenses por estrechar las relaciones comerciales. En un extenso reportaje publicado en el *Public Ledger* de Philadelphia el delegado estadounidense Lewis Nixon planteaba la necesidad imperiosa de “luchar por el mercado sudamericano”, tarea que, a su juicio, había sido hasta ese momento no suficientemente desarrollada: *“Hemos estado luchando por los mercados del Este, sometiéndonos a una humillación grave como nación, para asegurar la entrada en ellos; con todo, tenemos un comercio total más grande con las islas de las Indias Occidentales y los pequeños países de América Central. Las posibilidades existentes en dirección al sur son inestimables, y se han descuidado casi completamente. Esto debe parar inmediatamente.*

²² Cfr. Mecham (1961: 71).

²³ Cfr. McGann (1960: 415-416).

Podemos ganar allí más dinero y, lo que es más importante, conseguir valiosos amigos, estableciendo relaciones con nuestros vecinos meridionales"²⁴. Este delegado expresaba los intereses de los grandes exportadores del país del norte, que pretendían profundizar las políticas de su gobierno en el sentido de lograr un mejor acceso a los mercados americanos.

vii. Sistema panamericano

Se resolvió reorganizar y ampliar el sistema panamericano, que de ahí en más cambió el nombre de "Unión Internacional de las Repúblicas Americanas", por el de "Unión de las Repúblicas Americanas". Además, se cambió el nombre de la "Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas", que pasó a llamarse "Unión Panamericana" y tuvo su asiento en el edificio de las Repúblicas de América, en Washington, donado por Andrew Carnegie²⁵. El hecho de ubicar la sede de la Unión Panamericana a pocos metros de la Casa Blanca era otra forma en la que se manifestaba que el sistema panamericano era parte de la institucionalización del poder estadounidense en el continente. El director general de la Unión Panamericana adquiría una autoridad mayor, lo mismo que todo el Consejo Directivo de la misma, integrado por los representantes diplomáticos de todos los gobiernos de las repúblicas americanas, acreditados ante el gobierno de Estados Unidos.

El representante latinoamericano que no pudiera concurrir a Washington, podría enviar su voto por escrito, pero no se permitiría la representación por poder. Si alguna república no tuviera representación diplomática en Washington, podría designar un representante para el Consejo Directivo, no excluyéndosela por este motivo del sistema interamericano²⁶. Habría un director general, nombrado por el Consejo, quien administraría la Unión Panamericana y se encargaría de la comunicación con los estados participantes a través de sus representantes –hasta 1946, el director sería siempre un estadounidense²⁷-. Esta Unión existiría por períodos de una década. También se aprobó un proyecto de convención sobre la Unión Panamericana, para asegurar su permanencia y funcionamiento continuos, pero no recibió ratificaciones. Se estableció, además, que la siguiente conferencia panamericana debía realizarse dentro del próximo quinquenio. El Consejo Directivo de la Unión de las Repúblicas Americanas sería el encargado de fijar la fecha y la ciudad de la siguiente conferencia, así como el programa de la misma. Estas transformaciones, apenas formales, implicaban una lenta, pero persistente consolidación

²⁴ "Fight for South American Trade", Urges Mr. Nixon", *Public Ledger*, Philadelphia, 4 de diciembre de 1911 (AMREC, Cuarta Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

²⁵ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 181).

²⁶ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 37-38).

²⁷ Cfr. Anexo II.

institucional de la organización panamericana, lo cual era un objetivo de largo plazo de la Casa Blanca, que el gobierno argentino no estaba dispuesto a rechazar de plano, más allá de sus reticencias.

viii. Lo que no se trató: doctrina Monroe y arbitraje

El tratamiento de la doctrina Monroe no fue directamente abordado en la conferencia, de hecho no estaba en el programa, pero amenazó con colarse por iniciativa de la delegación brasilera. Así lo expresaba el diario local *La Prensa*: “*Los telegramas que tanto de los Estados Unidos como de México, hemos venido publicando en la sección respectiva, a propósito de la Doctrina de Monroe y de su posible discusión y ampliación en la actual conferencia panamericana, y el rumor circulante de que este punto sería traído a debate en la asamblea por las delegaciones de Brasil, Chile y Argentina, con la complacencia y estímulo de la delegación norteamericana, hizo que ayer visitáramos al presidente de esta delegación, señor Henry White, a fin de conocer su palabra al respecto. Mr. White se negó terminantemente al reportaje, siguiendo la norma que se ha impuesto en estos momentos; pero de la conversación que tuvo con nuestro representante, se desprende el espíritu que anima a la delegación de su país es el de adhesión o apoyo a la Doctrina de Monroe, si es presentada por algún país de los representados en la conferencia, y si esa presentación interpreta con exactitud el pensamiento que ante la luz del derecho internacional ha dado a dicha doctrina el gobierno de su país*”²⁸.

Sin embargo, esos rumores serían desmentidos por el propio Bermejo y, luego de las negociaciones por fuera de la conferencia, la idea de sumar la cuestión al temario fue finalmente descartada: “*Un viejo problema que ni apareció en la conferencia fue la doctrina Monroe. Brasil realizó algunos intentos preliminares para que la asamblea apoyara la doctrina, pero los delegados argentinos y norteamericanos se reunieron con los brasileños al margen de la conferencia y Brasil desistió de la llamada ‘fórmula Nabuco’*” (McGann, 1960: 420). El propio ministro De la Plaza se reunió con los delegados estadounidenses White y Sherrill y, manifestándoles lo inoportuno de la ocasión, logró acordar que la propuesta brasilera fuera retirada.

El *Washington Post* se hacía eco de las discusiones extraoficiales de la Conferencia: “*La teoría Monroe es el tema que ha sido objeto de discusiones particulares en los intervalos del Congreso Pan Americano en Buenos Aires. Introducido por los delegados brasileños tanteando la disposición general para una proposición de extender la doctrina como la política de todas*

²⁸ *La Prensa*, 22/07/1910.

las naciones de América, reveló que por lo menos la República Argentina y Chile se mantendrán apartados y por esta razón es probable que el punto no se tratará en la Conferencia”²⁹. Y aparecía esbozada, en ese mismo artículo, la razón de la negativa argentina a abordar este tema: “La observación de la República Argentina de que la inclusión de la doctrina Monroe dislocaría el programa, previamente convenido, no es convincente ante la evidente y conocida indisposición de la República Argentina para tomar una acción que pudiera rozar las delicadas susceptibilidades de los países europeos que son sus mejores clientes”. Una vez más, la posición argentina podía traducirse en evitar cualquier acción que pudiera comprometer sus vínculos con Europa. Finalmente, explicaba cuál sería la posición de la delegación estadounidense: “La actitud de estudiada neutralidad asumida desde el principio por los delegados norteamericanos los mantendrá alejados de la discusión y en el caso de que la proposición se presentara á la Conferencia, los delegados norteamericanos se abstendrán de votar. Aunque sería fácil apoyar la doctrina es preferible mantener la armonía en la Conferencia. Son delicadas susceptibilidades de las naciones latino-americanas las que rigen nuestra participación en la Conferencia de Buenos Aires”. Esta postura del país del norte, sumada a la presión de la cancillería argentina, llevó a que no se tocara la cuestión en la conferencia.

Pero en realidad fue un delicado compromiso y equilibrio, ya que lo que Estados Unidos no querían es que se discutiera el tema de su intervención en Nicaragua, lo cual había generado un debate antes de la conferencia y, según el representante argentino en Washington, la posible ausencia de Estados Unidos en Buenos Aires en caso de que este tema fuese tratado³⁰. El “acuerdo” se extendía a dejar de lado cualquier avance sobre el polémico arbitraje.

Las instrucciones estadounidenses eran claras en ese sentido: “Al indicar los Gobiernos respectivos su intención de tomar parte, y al nombrar delegados, aprobaron el procedimiento de sus representantes diplomáticos en Washington. Es poco probable que la Conferencia trate de aumentar el programa, en vista de que ha sido confeccionado después de un examen cuidadoso, y los asuntos omitidos son aquellos que, á juicio de los miembros del Directorio, provocarían debates inútiles, poniendo así en peligro el éxito de la presente conferencia y combatiendo contra otras futuras. Por ejemplo, el Directorio, no creyó conveniente la renovación de discusiones referentes á la cuestión de si una conferencia independiente, con fines generales, debía sostener la competencia de imponer á algún estado el arreglo, por arbitraje, de una ú otra cuestión especial antigua, como felizmente ya solo existen pocas entre las Repúblicas americanas. (...) En caso de que se presentara la ocasión, Uds. Se opondrán á proposiciones referentes á la afirmación de esta competencia de parte de la conferencia. Las mismas

²⁹ Texto citado y traducido en telegrama cifrado 58, enviado por la Legación Argentina el 28 de julio de 1910, y firmado por Villegas (AMREC, IV Conferencia Panamericana, folios 532-533).

³⁰ Cfr. Telegrama de Portela sobre entrevista con Knox en Anexo V.

consideraciones deberán aplicarse á toda solicitud formal presentada por la conferencia con respecto á convenciones de arbitraje general compulsorio, ó, aún á cualquier declaración referente á los métodos convenientes para apoyar la aceptación de fallos de límites, puesto que éstas podrían ser consideradas, en esta oportunidad, por algunos estados, como esfuerzos para colocarlos, á ellos, en una situación injustamente desventajosa con respecto al arreglo de cuestiones pendientes. (...) La proximidad geográfica de la América Central, la frecuencia de los disturbios en la menos afortunada de estas repúblicas, y la relación que con ellos tienen los Estados Unidos, como interesado moral en las convenciones de Washington de 1907, han dado por resultado que este Gobierno, durante muchos años, fuera llamado frecuentemente á ejercer su influencia en estas repúblicas. El presente año no ha sido una excepción. Como es conocido, actualmente no existen relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y Nicaragua (...)”³¹. Ni debía tratarse el tema del arbitraje, ni el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua, ni ninguna cuestión que pudiera haber generado los encarnizados debates característicos de las conferencias anteriores. Era la primera vez que el tema del arbitraje quedaba fuera de una conferencia panamericana. La Casa Blanca, como alguna vez lo había hecho Argentina, amenazó con no concurrir si no se les garantizaba que se dejaría de lado cualquier impugnación a su política intervencionista en América.

3. Balance de la Cuarta Conferencia Panamericana

Sin lugar a dudas, esta Cuarta Conferencia Panamericana fue la más tranquila. Se evitaron todos los temas que podían generar conflictos y, cuando alguno de ellos amenazó con “colarse” en la conferencia –como el tratamiento continental de la doctrina Monroe-, rápidamente se hicieron las gestiones para dejarlo de lado. Así lo explicitan los delegados argentinos, en su informe final: *“De conformidad con los precedentes establecidos, ha habido un acuerdo tácito para no admitir la consideración de tópicos nuevos, que hubieran prolongado más allá del límite fijado en el Reglamento -1 de septiembre- las tareas de la Conferencia, provocando acaso discusiones estériles, sobre temas que no estén maduros y en que hay imposibilidad de arribar actualmente á la conciliación de intereses y al acuerdo necesario de opiniones y voluntades, sin los cuales no cabe dar vida á convenios internacionales. Por lo demás, el espíritu de concordia, de mutua deferencia y consideraciones, que ha animado á todos los distinguidos representantes de las*

³¹ Instrucciones de Knox a delegados estadounidenses, *Foreign Relations of the United States*, 1910. Texto citado en inglés y traducido al castellano en telegrama enviado por la Legación Argentina el 13 de julio de 1910, y firmado por Jacinto Villegas (AMREC, IV Conferencia Panamericana, folios 506-514).

*Naciones de América, ha hecho fáciles la tarea y las soluciones*³². Hasta el escueto informe de la delegación argentina es totalmente inocuo, no presenta ningún tema de interés y refleja el carácter intrascendente de esta convocatoria –al menos en lo referente a la consolidación del sistema interamericano-, producto de la estrategia de la cancillería nacional.

Las posturas de Buenos Aires y Washington fueron inusualmente conciliadoras, aún más que en la Conferencia de Río. En el discurso de clausura, el flamante ministro argentino de relaciones exteriores, Carlos Rodríguez Larreta, reivindicó la importancia que había tenido Estados Unidos a la hora de asegurar las independencias americanas³³. Fue éste un gesto de cordialidad que coronó el buen entendimiento que caracterizó toda la conferencia.

Sin embargo, estas expresiones amistosas no se transformarían en un cambio en la política argentina hacia todo lo relacionado con la organización panamericana. Argentina seguiría con su estrategia de no ratificar prácticamente nada de lo que firmaba en las conferencias. Esta reunión, entonces, apenas fue un “oasis” en el medio del desierto del panamericanismo en general y de las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses en particular. La relativa “distensión”, sin embargo, no se tradujo en avances reales en el proyecto panamericano.

En Buenos Aires, como señala Aureliano Rodríguez Larreta, se produjo un desplazamiento sintomático: el aspecto jurídico empezó a pesar más, en los debates, que los aspectos políticos y económicos³⁴. Ésta no es otra cosa que la manifestación del estudiado carácter cordial y sereno que adquirió este cónclave, a diferencia de los dos primeros. George Clemenceau, político francés que se encontraba en Buenos Aires por las celebraciones del Centenario y que participó de la conferencia como observador, opinó sobre la misma: *“En el Palacio del Congreso se han reunido, para deliberar de sus intereses comunes, los representantes de todas las Repúblicas americanas, con excepción de Bolivia, en Asamblea importante que, por la dignidad de sus discursos, podría resistir la comparación con la Alta Cámara del Continente europeo. He buscado, vanamente, en sus entrañas, a alguno de esos temperamentos excitables, prontos, según la leyenda, a las expresiones causadas por la proximidad del Ecuador. No he visto, sino, jurisconsultos, historiadores, hombres de letras y ciencia, expresando sus opiniones en términos de una perfecta cortesía, cuyo ejemplo hubiera sido provechosos para muchos oradores del antiguo Continente”*³⁵. Está claro que el ex primer ministro francés no hubiera opinado lo mismo si hubiera sido testigo, por ejemplo, de los cónclaves de Washington y México.

³² Cfr. “Informe de la delegación argentina”, presentado al ministro Carlos Rodríguez Larreta el 30 de septiembre de 1910 con la firma de los delegados Bermejo, Salas, Bidau, Portela, Terry, Montes de Oca y Zeballos. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1910-1911, pp. 79-86.

³³ Cfr. Peterson (1985a: 349-350).

³⁴ Cfr. Rodríguez Larreta (1938: 31).

³⁵ Clemenceau, George B. 1911 “Notes de voyage dans l’Amérique du Sud”, p. 49. Citado y traducido por Rodríguez Larreta (1938: 39-40).

La prensa argentina, siempre tan escéptica respecto del panamericanismo, coincidía con la caracterización del francés y destacaba, al menos, que la conferencia había logrado un mayor acercamiento de los pueblos americanos: era auspicioso que se eliminaran los puntos de controversia del temario, lo cual permitió armonía durante las deliberaciones (Carranza, director de la *Revista Nacional*); la asamblea había sido una amistosa reunión social que mostró a los visitantes el destino pródigo de la Argentina (*La Prensa*, 01/09/1910); lo poco que se había logrado en la conferencia generaba desilusión, aunque se rescataba la cordialidad en el trato entre los delegados y la posibilidad de mostrar el progreso argentino (*La Nación*, 31/08/1910); y la conferencia bien podría ser la última, por sus escasos resultados (*El Diario*, 27/08/1910)³⁶.

En el informe final de la delegación estadounidense, White mostraba su sorpresa por la excesiva deferencia con la que habían sido tratados por los delegados latinoamericanos y por los argentinos en especial. Más en un momento en que la “diplomacia del dólar” se manifestaba en sendas intervenciones en América Central. Como lo explicó el propio presidente Taft, crudamente, en el cuarto mensaje anual al Congreso, el 3 de diciembre de 1912: *“En América Central, la mira ha sido ayudar a países como Nicaragua y Honduras a ayudarse a sí mismos. Los beneficiarios inmediatos son ellos mismos. El beneficio nacional de los Estados Unidos tiene dos aspectos. Primero, es obvio que la doctrina de Monroe es más importante en las cercanías del Canal de Panamá y en la zona del Caribe que en cualquier otra parte. También es allí donde el mantenimiento de esa doctrina gravita más en los Estados Unidos. Por lo tanto, es esencial que los países comprendidos en esa esfera sean librados del riesgo que implican las grandes deudas extranjeras y las finanzas nacionales caóticas, y de los peligros omnipresentes de las complicaciones internacionales debidas a desórdenes intestinos. De ahí que los Estados Unidos hayan alentado y apoyado con beneplácito a los banqueros norteamericanos que estaban dispuestos a tender la mano a la rehabilitación financiera de esos países, porque esta rehabilitación financiera y la protección de sus aduanas para que no sean presa fácil de dictadores potenciales, suprimiría de un solo plumazo la amenaza de los acreedores extranjeros y la amenaza de desórdenes revolucionarios la segunda ventaja para los Estados Unidos afecta principalmente a todos los puertos del sur y del golfo, y al comercio y la industria de todo el sur. Las repúblicas de América Central y del Caribe poseen gran riqueza natural. Sólo necesitan cierta medida de estabilidad y medios de regeneración financiera para entrar en una era de paz y prosperidad, trayendo ganancias y felicidad para sí mismos y creando al mismo tiempo condiciones que indudablemente conducirán a un floreciente intercambio comercial con este*

³⁶ Una síntesis de la cobertura de la conferencia por parte de la prensa argentina puede encontrarse en McGann (1960: 421).

país...”³⁷. Esta política imperialista podría haber generado fuertes resistencias en América Latina, como las que se producirían, por ejemplo, en la Conferencia de La Habana de 1928. Sin embargo, la reunión de Buenos Aires no fue “aprovechada” por la delegación argentina para impugnar la flagrante violación de la soberanía de las naciones hermanas de América Central por parte del coloso del norte³⁸.

El gobierno argentino, esta vez, no puso trabas en este nuevo escalón de la construcción panamericana. Era un momento clave en la ubicación económica internacional del país, y esto consolidaba las relaciones exteriores que venían desarrollándose en los últimos años. Los delegados argentinos, pese al esfuerzo por evitar los choques directos con Estados Unidos – quizás porque en los años anteriores se habían incrementado las inversiones estadounidenses, principalmente en frigoríficos-, siempre que podían, de todas formas, recalcaban la necesidad de que el proceso panamericano no “incomodara” a Europa. Así lo expresó, por ejemplo, el delegado argentino Bidau: *“La diplomacia argentina debe contribuir a la consecución de los ideales de fraternidad, de solidaridad, de unidad moral americana, sin perjuicio de atender, en primer término, sus relaciones con la Europa, que la provee de hombres y de capitales, con lo cual mantiene activísimo intercambio comercial, industrial, científico, artístico”*³⁹.

El gobierno argentino, quizás el país más escéptico respecto al proyecto panamericano, conseguía por fin que las discusiones se desarrollaran en su propia capital, y nada menos que en el momento de la celebración del centenario de la Revolución de Mayo. Era la oportunidad ideal, para la clase dirigente, de mostrar a América y al mundo el esplendor de su desarrollo, que deslumbró incluso a los delegados estadounidenses. Así lo manifestaba uno de ellos, Lewis Nixon, en diciembre de 1910: *“Buenos Aires, con sus 1.500.000 habitantes, conocida como la París de Sud América, es realmente, por su situación y su empresa, muy superior a la capital francesa. Conozco muy bien ambas ciudades, y sé de lo que hablo. Tiene un excelente sistema de tranvías eléctricos, un gran sistema de puertos, magníficos edificios públicos y uno de los mejores teatros de ópera del mundo”*⁴⁰. Se cumplía, de esta forma, uno de los objetivos de la clase dirigente argentina, también perseguido con los festejos del Centenario: que estos eventos en Buenos Aires se transformaran en una “vidriera” que mostrar al mundo los avances argentinos. Así sintetizaba Scenna, con algo de ironía, el espíritu de la conferencia: *“Fue, en suma, una conferencia plácida y serena, que evitó todo punto urticante, bogando suavemente sobre el mar de festejos, banquetes, discursos, saraos, luminarias y fuegos artificiales con que*

³⁷ Cuarto mensaje del presidente Taft al Congreso, 3 de diciembre de 1912. Cfr. Brockway (1958: 77-79).

³⁸ Para un análisis de la ineficacia del sistema panamericano y en particular de la Conferencia de Buenos Aires para rechazar el intervencionismo estadounidense en América Latina, véase Connell-Smith (1974: 126).

³⁹ Citado por Satas (1989: 46). [El subrayado es nuestro]

⁴⁰ Marshall, Edward 1910 “‘Fight for South American trade’, urges Mr. Nixon”, en *Public Ledger*, Philadelphia, 04/12/1910 (AMREC, IV Conferencia Panamericana, Folio 624). [Traducción propia].

las altas esferas argentinas celebraron, con derroche de ostentación y mal gusto, el primer centenario de la Revolución de Mayo. Todos estaban convencidos entonces de que la Argentina despuntaba al mundo como gran potencia, no de un futuro remoto, sino de muy cercanos días” (Scenna, 1970: 118).

Este clima cordial se potenciaría con la visita a Buenos Aires del ex presidente Theodore Roosevelt –enemistado con el Partido Republicano, y luego de perder las elecciones presidenciales contra Wilson- en 1913, en la que fue agasajado por muchos de los que habían denostado su política del “gran garrote” unos años antes⁴¹.

Sin embargo, poco después se produciría un cambio fundamental en el contexto mundial y la relación bilateral sufriría importantes transformaciones, clausurándose la “distensión” que se había producido a partir de la Conferencia de Buenos Aires. Se aproximaba la primera guerra mundial, se profundizaba la relativa “decadencia” industrial inglesa frente al avance estadounidense, se empezaba a establecer una “relación triangular” entre Argentina, Estados Unidos y Gran Bretaña y se empezaba a cambiar el régimen político en Argentina, todos elementos que confluyeron hacia una nueva política exterior argentina y hacia un cambio en la relación con la principal potencia continental.

⁴¹ Uno de los que lo recibió con un elogioso discurso fue el ex canciller y representante en Estados Unidos, Estanislao Zeballos. Cfr. Ferrari (1995: 61-63).

Parte B

De la guerra a la crisis

(1914-1929)

i. Contexto mundial

La primera guerra marcó un quiebre en las relaciones internacionales y tuvo consecuencias fundamentales en la reconfiguración del poder mundial. Hubo un cambio en la correlación de fuerzas entre las principales potencias –con una inicial declinación de los países europeos, aún de los que habían resultado vencedores-, y también se produjo, en 1917, el triunfo de la revolución bolchevique en la otrora Rusia zarista, lo que trajo consecuencias importantísimas a lo largo de todo el siglo XX. Significó el progresivo desplazamiento del centro hegemónico mundial desde Europa a Estados Unidos y a la vez la disolución de las dinastías Habsburgo y Romanov¹.

Hasta 1914, Gran Bretaña se había mantenido como el centro financiero hegemónico a nivel mundial, con una balanza comercial fuertemente deficitaria, pero que se complementaba con la repatriación de los intereses, el pago de los fletes marítimos y las primas de seguros, entre otros “ingresos invisibles”. Sin embargo, ya desde el último cuarto del siglo XIX había ido perdiendo su posición preponderante como potencia industrial. Los epicentros de la llamada “segunda revolución industrial” fueron Estados Unidos y Alemania. Desde las últimas décadas del siglo XIX, las grandes potencias industriales vieron crecer la necesidad de mercados externos donde colocar sus productos y capitales.

La lucha por el control de mercados y rutas comerciales aumentó la tensión internacional y, en 1914, tras el asesinato de Francisco Fernando, heredero del trono austrohúngaro, se desató la primera guerra mundial, una de cuyas primeras consecuencias económicas fue la disminución del comercio internacional. La conflagración potenció la participación de Estados Unidos en el comercio mundial al tiempo que fue disminuyendo la inglesa. En la década de 1920, mientras que Gran Bretaña seguía exportando textiles, carbón, hierro y acero -productos que iban perdiendo mercados tradicionales o bien siendo sustituidos por otros-, Estados Unidos exportaba maquinarias o bienes manufacturados más complejos, cuya demanda iba en ascenso. Algunos datos estadísticos muestran con elocuencia el cambio de hegemonía: en 1918, la participación

¹ Cfr. Hobsbawm (1998b: 29-61); Ferro (1970); Kennedy (1987); Duroselle (1983); Mommsen (1991); Arrighi (1999). Para un repaso sucinto sobre la conflagración, véase “La Primera Guerra Mundial, 1914-1918”, de Federico Sans Díaz, en Pereira (2003: 243-259).

estadounidense en el comercio mundial era de 15,8%, contra un 10,8% de la británica. El producto industrial mundial creció en promedio, entre 1913 y 1925, un 20%. En ese mismo período, el mismo se incrementó un 40% de Estados Unidos, mientras que disminuyó un 14% en Gran Bretaña. Además, al finalizar la guerra, Washington pasó de país deudor a acreedor, triplicando sus inversiones en el exterior entre 1914 -3.500 millones de dólares- y 1940 -10.720 millones-². Se convirtió, de esta forma, en el principal exportador de capitales, elemento que contribuyó a posicionarlo como nueva potencia predominante

La guerra terminó con la firma del Tratado de Versalles, tras el cual se crearon en Europa casi una veintena de nuevos estados y territorios. Al mismo tiempo, con el fin del Imperio Otomano surgieron nuevos países, pero que fueron entregados como “mandatos” a otros, en un nuevo “reparto imperial”. Así, por ejemplo, Palestina e Irak quedaron bajo la administración de Gran Bretaña, y Siria-Líbano bajo la de Francia (que también se apoderó de las colonias alemanas de África). Japón e Italia también fueron beneficiados por este reparto. En la Conferencia de Versalles, en la que se firmó el Tratado que puso fin formalmente a la guerra, el 28 de junio de 1919, Estados Unidos se aseguró su pretensión de conservar a América Latina como su área de influencia exclusiva. En el Pacto de la Liga de Naciones –o Sociedad de las Naciones- firmado en París, el Artículo XXI establecía que no se consideraría ninguna cuestión que pudiera “afectar la validez de acuerdos internacionales tales como tratados de arbitraje o entendimientos regionales, como, por ejemplo, la Doctrina Monroe”³. Con cierta astucia, la diplomacia de Wilson identificaba la doctrina Monroe con el panamericanismo, siendo supuestamente ambos un acuerdo regional, cosa que, como vimos en los cuatro capítulos anteriores, no era así de ningún modo⁴. Al haberse aceptado la doctrina Monroe en una organización mundial, lo que se hizo fue reconocer que el “hemisferio occidental” era una región que estaría, fundamentalmente, bajo la órbita de Washington.

En esta conferencia, las potencias vencedoras intentaron, a través de un “reparto del mundo” negociado, implantar un nuevo sistema de relaciones internacionales, bajo el influjo de la Liga de Naciones⁵. Ésta regiría a través de una Asamblea General, en la que participarían todos los países que hubieran firmado el Pacto, y de un Consejo Ejecutivo, con cuatro miembros permanentes –Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia e Italia- y cuatro a electos por la Asamblea General cada tres años. Esta consolidación de los “Cuatro Grandes” generó críticas diversas, no sólo de las naciones derrotadas en la guerra, sino también de países como la Argentina –cuyo

² Cfr. League of Nations 1942 *The Network of World Trade* (Ginebra) y Faulkner, H. V. 1960 *An American Economic History* (New York). Citados por Rapoport (2006: 111).

³ Citado por Moniz Bandeira (2007: 74). Había una diferencia entre las versiones oficiales en inglés y francés, analizada por Perkins (1964).

⁴ Cfr. Smith (1994: 30-31).

⁵ Cfr. “La articulación del sistema internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones, 1919-1923”, de José Luis Neila Hernández, en Pereira (2003: 281-305).

gobierno radical, como veremos, planteó que la nueva organización debía basarse en la igualdad de las naciones- y de los dirigentes soviéticos, para los cuales la Liga era una extensión del dominio imperial liderado ahora por la Casa Blanca. En el Segundo Congreso de la Internacional Comunista, en julio de 1920, Trotsky planteó que “*En esencia, la Liga de Naciones fue proyectada para ser una corporación monopolística mundial, ‘Yankee & Co’*”⁶. Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, el congreso estadounidense terminó rechazando el ingreso de su país en la Liga de Naciones. Su asiento en el Consejo Ejecutivo fue ocupado, entonces, por Japón. Tras la deserción de la gran potencia, la Liga, instrumento del poder anglo-francés, quedó debilitada y ni siquiera pudo promover la reducción de armamentos, ni detener luego a Japón, cuando la abandonó tras invadir China, ni contener a Alemania (que fue incorporada en 1926), ni frenar la deserción de Brasil.

En Rusia, devastada por la guerra, se suscitaba un fenómeno sin precedentes. El triunfo del Partido Bolchevique liderado por Lenin, en 1917, marcaría un quiebre en el siglo XX a nivel mundial. Era la primera revolución socialista triunfante. Luego de algunos años de guerra civil, se creó la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Y, en 1919, se lanzó la tercera internacional comunista y muchos partidos socialistas –o escisiones de los mismos- en todo el mundo pasaron a llamarse partidos comunistas y a adherir a esta organización con epicentro en Moscú. En la Argentina, por ejemplo, se creó primero el Partido Socialista Internacional, escisión del que había fundado Juan B. Justo un cuarto de siglo antes, que en 1920 pasó a ser el Partido Comunista Argentino. El movimiento revolucionario incrementaría las tensiones en Europa y, en algunos casos, la respuesta fue la llegada al poder de regímenes autoritarios, producto del terror de las burguesías ante el ascenso de los grupos revolucionarios⁷. El ejemplo más claro, en la década de 1920, fue la llegada de Benito Mussolini al poder, tras la Marcha sobre Roma, constituyéndose en el Primer Ministro con poderes dictatoriales (1922-1943). Alemania, por otra parte, sufrió un grave retroceso económico y debió afrontar las cuantiosas indemnizaciones de la guerra, dispuestas en Versalles. La República de Weimar (1919-1933) fue sumamente inestable, lo que fue generando las condiciones de posibilidad, luego de la crisis de 1929, para el ascenso del nazismo, tema que será abordado en la **Parte C**.

En la primera posguerra, el sistema capitalista entró en una fase de crecimiento motorizada por Estados Unidos: se expandían los adelantos de la “segunda revolución industrial” –en química, petróleo, electricidad, automotores, metalurgia y construcción-, aumentaba la concentración y centralización industrial y financiera –proliferación de los *Holdings* que operaban a escala internacional-, se generalizaban nuevas técnicas productivas como el

⁶ Citado por Moniz Bandeira (2007: 75).

⁷ Cfr. Hobsbawm (1998b: 62-91).

taylorismo y el *fordismo*, entre otros fenómenos relativamente nuevos. Para tener una idea de la magnitud de estos cambios y del establecimiento de una indiscutible nueva potencia, basta señalar que Estados Unidos tenía, a mediados de la década de 1920, la mitad de las reservas mundiales en oro. Si hasta 1914 el mercado de capitales estuvo centralizado en Londres, ya a partir de la década de 1920 hubo un desplazamiento hacia New York, nuevo centro financiero internacional. Se registró luego de la primera guerra mundial, entonces, un desplazamiento de la hegemonía mundial desde Gran Bretaña y Europa hacia Estados Unidos.

En los años 20, década en la que se desarrollaron la Quinta y la Sexta Conferencia Panamericana, a pesar de la expansión económica, ya se vislumbraban algunos de los problemas y contradicciones, que operaron potenciando los desarrollos de las tendencias propias del sistema a las crisis de sobreproducción, que poco después llevarían a la mayor crisis capitalista conocida hasta ese entonces: excesivas medidas defensivas de los países (ya sea a través de la aplicación de tarifas proteccionistas o de devaluaciones y controles de cambio), sistema de pagos ligado al oro, especulación financiera y falta de regulación, entre otros: *“Con patrón cambio oro, estabilidad monetaria, políticas económicas pasivas y una amplia libertad en el mercado financiero, los movimientos de capital en la década de 1920, en lugar de jugar un papel de equilibrio entre los países deudores y acreedores, contribuyeron, convergiendo con otros factores -como la caída en los precios de los productos primarios y la fuerte declinación en la capacidad de importación de los países deudores-, a desestabilizar la situación y desencadenar la crisis”* (Rapoport, 2006: 116).

Sin embargo, en esa época parecía difícil advertir, para los dirigentes políticos de Washington, que esa fase de expansión llevaría más rápido que tarde a una crisis mundial, que estalló tras la caída de la Bolsa de New York, en 1929. El propio presidente estadounidense Calvin Coolidge (1923-1929), en su último mensaje al Congreso, en diciembre de 1928, irradiaba optimismo sobre el progreso del país del norte: *“Ninguno de los Congresos de los EE.UU. hasta ahora reunidos tuvo ante sí una perspectiva más favorable como las que se nos ofrece en los actuales momentos. Por lo que respecta a los asuntos internos hay tranquilidad y satisfacción... y el más largo período de prosperidad”*⁸.

Si a finales de 1928 el gobierno estadounidense no pudo prever la crisis que se avecinaba, mucho menos podían existir temores a principios de ese año, momento en que se realizó la Sexta Conferencia Panamericana, en La Habana del dictador Machado, alineado políticamente con su vecino del norte.

Más allá de esta falta de previsiones –se vivía la euforia capitalista de los “años locos” en Estados Unidos-, es importante destacar que las dos conferencias panamericanas de la década de

⁸ Citado por Rapoport (2006: 113).

1920 se realizaron en el contexto de las tensiones generadas luego de la primera guerra mundial –que incubarían los proyectos nazi-fascistas que florecerían en la década siguiente–, más la incierta situación de la Rusia revolucionaria. Por otro lado, se registraba la expansión económica antes señalaba, y la creencia estadounidense en la posibilidad del progreso indefinido, que en esos años había ubicado a Estados Unidos en el centro del mundo.

ii. Estados Unidos

La guerra mundial dio un gran impulso a la economía estadounidense. El fin de las exportaciones de granos al mercado mundial por parte de Rusia implicó el aumento de la demanda de bienes agrícolas estadounidenses y de armamentos por parte de los países beligerantes. La industria bélica se orientó a las necesidades de la guerra europea, obteniendo importantísimas ganancias, gracias a las exportaciones hacia Gran Bretaña, Francia y Bélgica. Se multiplicaron por cuatro las exportaciones de acero y mucho más aún las de municiones y explosivos. También los créditos y el financiamiento a los aliados dieron un salto cualitativo, transformándose Estados Unidos en un acreedor de Europa y de la mayor parte de los países americanos, que anteriormente acudían al mercado financiero londinense para equilibrar sus balanzas de pagos⁹. Toda esta expansión económica se produjo tras la declaración de la neutralidad de Wilson, el 4 de agosto de 1914. El avance alemán en el Atlántico, con la temible incorporación de la guerra submarina, terminaría convenciendo al gobierno estadounidense de intervenir en la guerra, para evitar que la derrota británica y francesa comprometiera esta nueva posición económica privilegiada.

Como se señaló más arriba, la salida de la guerra generó las condiciones para que Estados Unidos avanzara en el desplazamiento de Gran Bretaña, Alemania y otras naciones europeas, como principales potencias a nivel mundial. En particular, eclipsó a su ex metrópoli como centro industrial, lo que llevó a debilitar las típicas relaciones económico-financieras que Gran Bretaña venía estableciendo con países dependientes de América, como Argentina, que consistían, en el plano comercial, en la compra de alimentos y materias primas y en la colocación de bienes de consumo e insumos, como carbón, hierro y acero. Estados Unidos, además de líder en el desarrollo industrial, también era un gran productor de materias primas y alimentos, con lo cual las importaciones de esos productos representaban un porcentaje relativamente bajo de su comercio total. Además, exportaba bienes industriales y de capital de alta tecnología, cuya demanda a nivel mundial estaba expandiéndose vertiginosamente. En esos años, el país del norte

⁹ Cfr. Moniz Bandeira (2007: 63-65); Aguilar Monteverde (1965: 67).

se transformó en el símbolo de la modernidad, que se expresaba, entre otras cosas, en el aumento significativo del consumo de bienes durables y, en particular, de automóviles, rama industrial en la que hicieron punta nuevas formas de gestionar el trabajo, como el *taylorismo* y el *fordismo*, que permitían aumentar la productividad –y la extracción de plusvalía absoluta y relativa– y cuyas técnicas fueron trasladándose a los procesos de trabajo de otras ramas.

Desde el punto de vista político, también en esta etapa hubo cambios significativos. Luego 16 años de presidencias republicanas, en marzo de 1913 volvía un demócrata a la Casa Blanca: Woodrow Wilson (1913-1921). Este presidente, que lideró a Estados Unidos durante la primera guerra y logró la reelección, intentó imponer sus criterios en la organización multilateral que se estableció luego del fin de la conflagración¹⁰.

En un mensaje al congreso estadounidense, el 8 de enero de 1918, Wilson proclamó los “Catorce Puntos”, programa de paz de su país. Buscaba influir a la opinión pública estadounidense y aliada para constituir una nueva forma de organización internacional, disuadir al gobierno bolchevique para evitar que Rusia concretase una paz por separado con Alemania y acercar el final de la guerra, asegurando a los alemanes una “paz honorable”. Dentro los famosos “Catorce Puntos”, se destacaban: convenciones abiertas de paz; absoluta libertad de navegación en los mares; levantamiento de toda barrera económica y establecimiento de condiciones de igualdad en el comercio entre todas las naciones; garantías para la reducción de armamentos nacionales; ajuste de los reclamos coloniales; evacuación de todo el territorio ruso y resolución de todas las cuestiones que afectasen a Rusia; evacuación y rehabilitación de Bélgica, respetando su soberanía; liberación de todo el territorio francés; reajuste de las fronteras de Italia; seguridad para que los pueblos de Austria y Hungría se desarrollasen autónomamente; evacuación de los territorios de Rumania, Serbia y Montenegro; soberanía a las porciones turcas del Imperio Otomano, garantizando la seguridad de las nacionalidades que se encontraban dentro de su órbita; formación de un estado polaco independiente; y creación de una asociación general de naciones bajo convenciones específicas, para establecer garantías mutuas de independencia política e integralidad territorial, tanto para los estados grandes como para los pequeños¹¹.

Wilson propuso, en la Conferencia de Paz de París, la redacción de una Convención de la Liga de las Naciones, que debía ser incluida en los tratados concertados con cada uno de los estados enemigos. Sin embargo, mientras se negociaba esta convención, se conocieron las oposiciones en el congreso estadounidense al ingreso de su país en la Liga, lideradas por el senador Henry Cabot Lodge, presidente de la comisión de relaciones exteriores del Senado.

¹⁰ En el **capítulo VII** abordaremos esta cuestión y las derivaciones que tuvo para el proceso panamericano.

¹¹ Cfr. Brockway (1958: 89-92); Moniz Bandeira (2007: 74).

Justamente el Tratado de Versalles, en el cual se incorporó la Convención de la Liga, llegó al Senado estadounidense el 10 de julio de 1919. Finalmente, y pese a la defensa del mismo de Wilson en el congreso, la preponderancia de los republicanos conservadores llevó a que no se ratificara ni el Tratado de Versalles ni el pacto de la Liga de Naciones, para evitar asumir compromisos que pudieran limitar el poder de decisión y acción unilateral de la nueva potencia. Para muchos senadores, el pacto de la Liga era incompatible con la doctrina Monroe ya que el compromiso de seguridad colectiva de la Liga implicaba que ésta podía inmiscuirse en los problemas internos del continente americano, quitándole a Estados Unidos el auto-asignado rol de gendarme continental. Para estos congresales, hubiera implicado ceder el control de su “patio trasero”, justo en el momento en que los capitales estadounidenses incrementaban incesantemente su presencia en la región¹².

Luego del interregno demócrata de Wilson, en casi toda la década de 1920, la Casa Blanca estuvo ocupada por los republicanos: Warren G. Harding (1921-1923), Calvin Coolidge y Herbert C. Hoover (1929-1933), a quien la quiebra de la Bolsa de Valores neoyorkina le “explotaría en las manos”. Terminaba la “Jazz Age” y los “Roaring Twenties”, la era de prosperidad, y empezaba la mayor crisis del siglo XX¹³. Harding planteó, a poco de asumir, que quería “menos gobierno en los negocios y más negocios en el gobierno”. Durante esos años de gobiernos republicanos, se pondría a la propiedad privada estadounidense, dentro y fuera del país, como principio supremo de la política interna y exterior. Las leyes antimonopólicas casi no fueron aplicadas, favoreciéndose, de este modo, el propio proceso de centralización de capitales que caracteriza al sistema.

En estos años, Washington fue profundizando su influencia en el continente americano, e intentando revertir una realidad que había dominado las últimas décadas, en las que los intereses europeos aún eran predominantes en varios países sudamericanos. Hasta la primera guerra mundial, la presencia en Sudamérica seguía hegemonizada por Gran Bretaña. Como puede apreciarse en el **Cuadro 17**, las inversiones inglesas superaban varias veces a las estadounidenses, lo cual en Argentina era aún más pronunciado. Durante y luego de la guerra, sin embargo, la presencia estadounidense en la región fue incrementándose rápidamente.

En el quinquenio de la conflagración mundial, la llegada de capitales europeos a América Latina se detuvo casi por completo. Sin embargo, sí hubo un significativo avance de los capitales estadounidenses, con un salto cualitativo en la década de 1920. Entre el inicio y el fin de la guerra, las inversiones de ese país en el Cono Sur aumentaron un 50 %, en la década siguiente un

¹² Para un análisis de la relación entre la organización panamericana y la Liga de las Naciones, véase Mechem (1961: 90-94).

¹³ Para una visión crítica del rol de Estados Unidos entre la guerra y la crisis, véase Zinn (2005: 359-386).

100%, siendo Argentina, Brasil y Chile los principales destinatarios de las mismas¹⁴. Esto marcará una nueva etapa en las relaciones panamericanas, y en la relación entre Buenos Aires y Washington en particular. El vínculo económico entre Estados Unidos y el resto del continente ya no se limitaría a los países norte y centroamericanos y del Caribe, sino que ahora también se desarrollaba con ímpetu en el Cono Sur¹⁵.

En Estados Unidos, la década de 1920, los “años felices”, se vivió como un período de expansión en el que este país se consolidó como potencia mundial y avanzó desplazando a Gran Bretaña en el continente americano: “*Canadá, nuestra vecina del Norte, forma parte del Imperio Británico. Sin embargo, hacia 1925, el señor F. S. Chalmers estimaba que ‘los Estados Unidos son dueños de un tercio de todas las industrias de Canadá y de un tercio de todas las minas en producción; son dueños de una amplia porción de los recursos madereros no conferidos a la Corona, y poseen además extensivos intereses en materia de fuerza hidráulica canadiense, bienes raíces y otros valores... Las inversiones británicas en el Canadá ascienden aproximadamente a \$ 2.500.000.000’. ¡Más dinero estadounidense que británico en un dominio de Gran Bretaña! Alrededor de 1930, la Oficina de Comercio Interno y Exterior justipreció nuestras inversiones en el Canadá en un monto aproximado de \$ 3.942.000.000*” (Huberman, 1965: 248-249). Este ejemplo de Canadá ilustra la poderosa exportación de capitales estadounidenses en el continente, en particular luego de la guerra. En 1930, las inversiones privadas estadounidenses en México y América Central llegaban a los 1.000 millones de dólares, mientras que en América del Sur sobrepasaban los 3.000 millones, superando varias veces las que existían antes de la guerra (Cuadro 17). Así, si en 1897 México y América central absorbían el 72,8% de las inversiones de Estados Unidos en el continente, mientras que América del Sur sólo el 12,4%, hacia 1929 esta relación se había invertido: América del sur concentraba el 56,2% de la inversión estadounidense, contra 23,5% de México y Centroamérica y 20,3 % del Caribe¹⁶.

En América Latina, el país del norte llevó adelante en estos años una intensa política expansionista, especialmente en Centroamérica¹⁷. En 1923 intervinieron en Honduras, sin ocuparla, y en 1924 retiraron las tropas estadounidenses de República Dominicana, luego de asegurarse la puesta en funciones de un gobierno “títere”, que garantizaba su política de radicación de capitales en ese país. En Cuba, anfitrión de esta Sexta Conferencia, se instauró en 1924 Gerardo Machado, quien se perpetuaría en el poder, con apoyo estadounidense, hasta la revolución antidictatorial de 1933. Este hombre llegó al gobierno proveniente de las filas del

¹⁴ Cfr. Rapoport y Madrid (2001: 237).

¹⁵ Cfr. Gilderhus (2000: 37-70); Smith (2005: 75-90).

¹⁶ Para un análisis de los cambios de la inversión estadounidense en América Latina en el período, véanse Aguilar Monteverde (1965: 68-77); Connell-Smith (1974: 134-145).

¹⁷ Una referencia sobre el intervencionismo estadounidense en América Latina en estos años, país por país, puede hallarse en Gil (1971: 87-118). Véase, también, “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación”, de Encarnación Lemus, en Pereira (2003: 325-344).

Partido Liberal, pero, con el apoyo del conservador Alfredo Zayas, impulsó en 1928 una reforma constitucional que generó diversas oposiciones. Consiguió mantenerse en el poder gracias a una ola de represión (entre cuyas víctimas se hallaron, entre otros, Rafael Trejo, del Directorio Estudiantil, y Julio Antonio Mella, secretario de la Liga Antiimperialista y fundador del PC cubano), y al empréstito del *City Bank of New York*, que le permitió llevar adelante una amplia política de obras públicas, entre ellas la carretera La Habana-Santiago. Durante el “machadato”, Cuba se encontraba sometida aún por la Enmienda Platt, por la cual Estados Unidos se arrogaba el derecho a intervenir militarmente en la isla, en caso de que peligraran sus intereses, y por el Tratado de Reciprocidad de 1908. Este “derecho a intervención” fue uno de los ejes de discusión de la Sexta Conferencia Panamericana, como se abordará en detalle en el **Capítulo VIII**.

El otro caso emblemático era el de Nicaragua. Entre 1926 y 1933 se desarrolló la tercera intervención estadounidense en el país centroamericano, con la excusa de los enfrentamientos entre liberales y conservadores. A esta nueva invasión militar se opuso el general Augusto César Sandino, quien organizó el Ejército Defensor de la Soberanía Nicaragüense y lideró la resistencia armada¹⁸. El presidente estadounidense Coolidge justificaba la intervención abiertamente: “*La persona y la propiedad de un ciudadano estadounidense son una parte del dominio general de la nación, aún cuando estén en el exterior*”¹⁹. Era una actualización del “gran garrote” de Theodore Roosevelt²⁰.

Los Infantes de Marina de Estados Unidos se hicieron tristemente célebres por su actuación desembozada en defensa de los intereses de los capitalistas estadounidenses. Así lo narra, el general Smedley Butler, uno de sus comandantes más famosos: “*Yo estuve en servicio activo, como miembro de la fuerza militar más ágil de mi país, los Infantes de Marina, durante treinta y tres años y cuatro meses. Yo serví en todos los rangos, desde el segundo teniente hasta general. Y durante ese período fue usada la mayor parte de mi vida actuando como pistolero de los grandes negocios y de los banqueros de Wall Street. (...) De este modo, yo ayudé a convertir a México, en 1914, y, particularmente a Tampico, en algo seguro para los intereses petroleros de los Estados Unidos. Yo ayudé a hacer de Haití y Cuba lugares decentes para que el National City Bank cobrase sus rentas. Yo contribuí a purificar Nicaragua para la firma de banqueros internacionales, Brown Brothers. En 1916 yo llevé la luz a República Dominicana para bien de los intereses azucareros de los Estados Unidos...*”²¹.

¹⁸ Cfr. Alén Lascano (1986: 24-33).

¹⁹ Cfr. Chianelli (1989: 19).

²⁰ El Secretario de Estado Charles Evans Hughes (1921-1925) justificó el intervencionismo estadounidense para proteger las vidas y la propiedad de los estadounidenses residentes en América Latina, en “Intervention-protection of lives and property”, en Hughes (1928: 75-85).

²¹ Butler, Smedley 1935 “Sentido Común”. Citado por Martínez (1959: 123-124). [El subrayado es nuestro]

Esta nueva oleada intervencionista fue censurada en distintos lugares del mundo, y también por algunos periódicos estadounidenses, como *The World* y *The Nation*, y muy especialmente, como se verá, por la prensa argentina. Estaba cada vez más claro que, en la política exterior estadounidense, la bandera seguía al dólar: “*Aparte de Nicaragua, Cuba, las Filipinas, Puerto Rico y Guam, somos dueños de o controlamos Hawai, Samoa, Panamá, Santo Domingo, Haití, Alaska y las Islas Vírgenes. En algunos de esos lugares hemos tenido disturbios, como en el caso de Nicaragua, donde, tanto nativos como infantes de marina de los Estados Unidos, resultaron muertos en refriegas. En otros países, no citados en la lista que precede, nuestros capitalistas conquistaron con escasas dificultades o directamente sin ninguna. Aplicóse exitosamente la técnica imperialista más moderna de invadir un país débil sin fanfarrias, sin clarines. Estos países se convirtieron para los Estados Unidos en ‘esferas de influencia’, a través de la silenciosa pero altamente eficaz penetración del capital sobrante*” (Huberman, 1965: 250-251). Con o sin intervención militar directa, como plantea este historiador estadounidense socialista, Washington extendía su dominio en todo el continente, lo cual enmarcaba la discusión sobre el panamericanismo en un muy conflictivo contexto regional.

Europa, en tanto, se resistía a retroceder en la región. Gran Bretaña, en el período de entreguerras, conservó poderosos intereses en Argentina, Chile y Uruguay, pero también en Venezuela, México y Colombia, en la explotación petrolífera. Italia también tenía contactos y fluidas relaciones con los países del Plata y Alemania fue incrementando, paulatinamente, su peso económico en Venezuela, Brasil, Chile y Argentina. El subcontinente latinoamericano, entonces, seguía siendo fuertemente disputado por las principales potencias.

iii. Argentina

Antes de la primera guerra mundial, en pleno auge del “modelo agroexportador”, ya podía percibirse el carácter *dependiente* de la economía argentina, con una “deficiente” estructura económica. Ésta, de todos modos, registró algunos cambios mientras duró la conflagración. Durante la misma, disminuyeron significativamente las importaciones de productos manufacturados, pero la “protección” que ello suponía para la industria local no se vio reflejada en un crecimiento de la misma (salvo en algunas ramas específicas como la textil), sino que incluso se registró un retroceso de la producción industrial, al igual que en la inversión. Este descenso general se debió a la caída de la demanda externa de productos manufacturados de origen agropecuario, producto de la conflagración europea –que sólo en algunas ramas se pudo contrarrestar con el desarrollo del mercado interno–, y a la dificultad para importar bienes de

capital y otros insumos, lo cual limitó la capacidad de aprovechar la “protección espontánea” que podría haber significado la guerra para la industria nacional.

En síntesis, si bien hubo un crecimiento en el sector industrial, su retraso respecto al resto de la economía no permitía plantear un desarrollo independiente, por lo cual Argentina siguió necesitando importar la mayoría de los bienes de consumo y de producción que la crecientemente diversificada economía requería. La guerra mostró las falencias del desarrollo “desigual y combinado” del país, producto de la forma en la que se incorporó y fue incorporado a la economía mundial en las décadas anteriores, siguiendo una senda de desarrollo del capitalismo que difería de la de las principales potencias.

Durante los años de los gobiernos radicales, se mantuvieron las bases de la economía agroexportadora. Como consecuencia de esto, Argentina siguió con un comportamiento económico cíclico: crisis entre 1913 y 1917, recuperación entre 1917 y 1921, nueva crisis entre 1921 y 1924, y nueva recuperación entre 1924 y 1929. La guerra mundial mostró como nunca antes -más que las crisis de 1866, 1873 y 1890, por citar las más importantes- la debilidad de la economía agroexportadora y la dependencia que suponía del mercado y los capitales externos²². Se mantuvo, en lo esencial, la doble inestabilidad que caracterizaba al “modelo agroexportador”: por un lado, en el ámbito del comercio exterior, donde el volumen y el precio de las exportaciones experimentaron fluctuaciones pronunciadas, debido a que estaban sujetos al ciclo económico de los países centrales -cualquier saturación de esos mercados repercutía en una baja de precio y volumen de las exportaciones argentinas-. Por otra parte, había inestabilidad a nivel del movimiento de capitales, ya que el flujo de los mismos hacia los países no centrales también estaba sujeto a las alternativas de los ciclos económicos de los países centrales -en el período anterior, en las fases recesivas de los ciclos mermaba la afluencia de préstamos e inversiones extranjeras-. A su vez, las fluctuaciones del comercio externo tenían también impacto sobre las recaudaciones: si caían las importaciones, los recursos del estado eran menores, lo cual llevaba a recortar los gastos, factor que actuaba pro-cíclicamente y alentaba la recesión²³.

En síntesis, durante los años de la guerra, básicamente entre 1914 y 1917, se interrumpió el flujo de capitales externos, hubo malas cosechas en 1915 y 1916, se deterioraron los términos del intercambio y cayeron las importaciones -afectando la provisión de maquinarias para la industria, para el transporte, y la obtención de carbón y materias primas para el sector industrial-. Si bien algunas industrias se beneficiaron con la “protección” -frigoríficos y textiles, por jemplo-

²² Cfr. Ferrer (1979); Ortiz (1964).

²³ Debe tenerse en cuenta que, hasta los años treinta, no existía un impuesto a la renta y que aproximadamente el 75% de los ingresos ordinarios del estado se originaban en gravámenes a las importaciones.

, en general hubo un declive de la actividad, un aumento de la desocupación, una disminución del ingreso nacional y una caída de la inversión pública y privada²⁴.

La etapa de la inmediata posguerra estuvo caracterizada por una cierta recuperación económica. Hacia principios de 1920, subieron los precios agropecuarios. Sin embargo, en los meses finales de ese año hubo una nueva declinación de las exportaciones, por la caída del precio internacional del trigo y de la carne, originándose así la llamada “guerra de las carnes” de principios de la década del '20, cuando los británicos largaron al mercado toda la carne congelada y en conserva que habían acumulado durante la guerra y que les había sobrado, provocando un declive de los precios y perjudicando a las exportaciones argentinas. “Criadores” se enfrentaron con “invernadores”, mientras que los frigoríficos ingleses pretendían frenar el avance de los norteamericanos y los de capitales nacionales, estos últimos muy minoritarios²⁵.

Durante toda la década del '20, el estado se financió colocando empréstitos en New York -ya no tanto en Londres-. En general, la política monetaria fue bastante restrictiva, no acompañando el nivel de ingreso de oro. Desde 1924, por otra parte, se fue modificando tanto la composición interna como el destino de las inversiones extranjeras: las inversiones británicas disminuyeron, siendo reemplazadas, progresivamente, por las estadounidenses, como se verá en detalle en el apartado siguiente. En cuanto al destino, las inversiones se fueron orientando hacia la actividad manufacturera en lugar del sector público: fueron inversiones enfocadas a la producción para el mercado interno (electrodomésticos, automóviles, discos fonográficos). Fue la forma en que los capitales del país del norte lograban acceder más fácilmente al mercado argentino “saltando” las barreras arancelarias. Este ingreso de capitales estimuló la actividad económica interna, sentando las bases para la industrialización por sustitución de importaciones que se desarrollaría más ampliamente desde la década siguiente -se registró en estos años un gran crecimiento de capital fijo en las industrias-²⁶.

Este panorama económico se desplegaba, además, en el contexto de transformaciones políticas significativas. Desde la sanción de la “Ley General de Elecciones”, en 1912, que, introduciendo el sufragio secreto y obligatorio, permitía el ejercicio de la ciudadanía y la inclusión política de sectores antes marginados, se pudo poner fin, en parte, al predominio oligárquico, que a través del fraude, el control de la sucesión y las intervenciones federales había monopolizado el poder político por varias décadas. Así, luego de varios levantamientos cívico-militares encabezados por los radicales (1890, 1893 y 1905) y una creciente conflictividad obrera -las corrientes anarquistas y socialistas habían desplegado algunas movilizaciones y acciones

²⁴ Cfr. Rapoport (2006: 136).

²⁵ Cfr. Smith (1968); Ciafardini (1990); Vazquez-Prasedo (1978).

²⁶ Sobre el “despegue” industrial en la década de 1920, cfr. Villanueva (1969 y 1972); Schvarzer (1996); Di Tella y Zymelman (1967); Ortiz (1964); Díaz Alejandro (1970); Rapoport (2006); Cortés Conde (1997); Gerchunoff y Llach (1998); Dorfman (1970).

espectaculares en la primera década del siglo-, se impuso el ala “reformista” de la clase dirigente –los “modernistas”- y se logró una ley cuyo objetivo era incorporar a los radicales a la vida política y alejar a los trabajadores del anarquismo, ofreciéndoles alternativas electorales menos radicalizadas. Se permitió, eliminando el fraude y el voto cantado, que tantas críticas concitaban, que se incorporaran a la vida político-electoral sectores sociales políticamente excluidos en la etapa anterior. Sin embargo, seguían quedando sin derechos políticos básicos tanto las mujeres como los inmigrantes no naturalizados, que en esos años significaban un porcentaje muy alto de la población adulta. A pesar de la fuerte oposición conservadora -que mantenía la mayoría en el Senado, en las gobernaciones provinciales, en la Corte Suprema y controlaba varios medios de comunicación-, los radicales lograron mantener el apoyo electoral de las mayorías, y sólo pudieron ser desplazados del gobierno mediante un golpe de estado, en septiembre de 1930, por los militares y los sectores que habían perdido el poder político en 1916²⁷.

Sin embargo, el terror de la oligarquía tras el ascenso de lo que denominaban, despectivamente, la “chusma yrigoyenista”, pronto se vio aplacado al advertir que la política radical era básicamente reformista, en tanto el poder de las clases dominantes tradicionales (fundamentalmente los terratenientes ganaderos) y asociadas al capital inglés, continuaba vigente y no se ponía en cuestión, al menos en sus aspectos esenciales. Se siguió impulsando activamente al sector agropecuario, y diversos miembros de la poderosa Sociedad Rural Argentina integraron los gabinetes nacionales.

El reformismo radical procuró terminar con el fraude electoral, la “inmoralidad administrativa”, la insensibilidad social y distribuir de modo más equitativo la riqueza proveniente del “modelo agroexportador”, pero no transformar las bases del mismo, ni la estructura social relacionada. De todas formas, si bien pronto estuvo claro que el radicalismo no llegaba al gobierno para cambiar el modelo económico ni el orden establecido, éste encontró una dura resistencia en los sectores más conservadores, aún para las reformas puntuales que impulsaba.

Con matices, se mantuvo la fidelidad hacia los principios del liberalismo en materia comercial, heredada de los gobiernos conservadores del régimen anterior. Yrigoyen, a pesar de sostener que la actividad fabril era necesaria para la “independencia económica”, no tomó medidas concretas en defensa de la industria local, con lo cual tras el fin de la guerra se contrajeron aquellas ramas que se habían desarrollado sustituyendo importaciones. Durante la presidencia alvearista, hubo un enfoque económico más rígidamente ortodoxo. Hacia 1923, cuando caía la recaudación fiscal –del sector externo- se promovió una modificación de los aforos aduaneros, con el fin de recaudar más. Esta medida, de todas formas, terminó

²⁷ Cfr. Rock (1977).

beneficiando a la industria nacional. Sin embargo, su impulsor, Rafael Herrera Vegas –ministro de Hacienda que tenía entre sus asesores a Alejandro Bunge- renunció poco después y fue reemplazado por el liberal Víctor M. Molina con lo cual la potencial orientación proteccionista fue dejada totalmente de lado²⁸. El predominio librecambista en el congreso nacional obstaculizó cualquier proyecto de protección de la actividad industrial. Si bien, en términos generales, hubo una continuidad en cuanto a la estructura productiva y al modelo económico basado en la producción de bienes primarios para el mercado externo y en una relación, ahora triangular, con Gran Bretaña y Estados Unidos²⁹, hubo algunas rupturas respecto al período conservador.

Para entender los cambios, puede observarse, por ejemplo, qué características tuvo la política fiscal radical, en particular la de los gobiernos yrigoyenistas. Como ya se esbozó, la *performance* impositiva estaba muy condicionada por las alternativas del comercio exterior (1914, 1921 y 1930 fueron golpes importantes para la misma). Uno de los cambios fundamentales es que se acentuó la imposición directa: las cargas sobre las tierras, los capitales o las patentes. Hubo, además, una expansión del gasto estatal -fundamentalmente en el empleo público-, producto de la necesidad del gobierno de agenciarse una clientela política, cuya base eran los sectores medios de Buenos Aires y otras grandes ciudades. Así, se podría decir que la política fiscal de los gobiernos radicales se destacó por tres características básicas novedosas: incremento del gasto público, redistribución de los ingresos fiscales a favor de los salarios, las pensiones y la administración (se dio prioridad a la distribución del ingreso y no a la obra pública) y afectación de rentas de la clase propietaria (proyecto de impuesto a la renta, de ley de arrendamiento y de imposición de retenciones a las exportaciones).

Sin embargo, esto hizo que el aumento del gasto creciera a un ritmo mayor que el de los recursos disponibles, generando un desequilibrio fiscal agravado en los períodos recesivos. La política fiscal es un ejemplo de la orientación reformista de las políticas económicas que, con matices, impulsaron ambos presidentes radicales. El concepto de “reparación” era utilizado para fundamentar estos cambios, basados en una política que se cuidó en no afectar las bases sobre las que se sostenía el “modelo agroexportador”. En esta línea, el gobierno radical impulsó una serie de proyectos de ley (reparto de tierras para beneficiar la colonización agrícola y mejorar las condiciones de los arrendatarios, política de nacionalizaciones, leyes que regularan la relación entre capital y trabajo, etc.), que en su mayoría fueron bloqueados por el Senado opositor, controlado por los conservadores.

²⁸ Cfr. Bunge (1928).

²⁹ Para una ampliación sobre este particular, véase el análisis Mario Rapoport sobre las relaciones “triangulares” entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos (Rapoport: 1988). Véanse, también, el artículo de Ciafardini “La Argentina en el mercado mundial contemporáneo” (Ciafardini, 1990: 30-39); el párrafo “Comercio e inversiones extranjeras: el triángulo anglo-argentino-norteamericano”, en Rapoport (2006: 147-154); Fodor y O’Connell (1973); Vázquez Presedo (1978).

El primer presidente radical planteó ciertas políticas de defensa de la soberanía nacional - neutralidad "activa" en la guerra, intentos de nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, etc.) y, en 1918, cuando se desató el movimiento que llevó a la Reforma Universitaria, éste fue finalmente apoyado por Yrigoyen ya que era una manifestación de los sectores medios que luchaban por acceder a posiciones antes monopolizadas por la elite oligárquica. En estos aspectos se nota el carácter novedoso y reformista de la política radical.

Más compleja fue la relación con el movimiento obrero, ya que, si bien Yrigoyen pretendió mostrarse en varias ocasiones como mediador en los conflictos obrero-patronales, su gobierno fue responsable por las brutales represiones de la "Semana Trágica" y las huelgas de La Forestal y de la Patagonia³⁰. En el movimiento obrero se esperaba una actitud distinta a la represiva que habían desplegado los gobiernos conservadores. Frente a los conflictos laborales, la respuesta del gobierno radical dependía, en parte, de quiénes encabezaban los reclamos y protestas. Si eran las corrientes sindicalistas, podía haber mediación y predisposición del gobierno para forzar una resolución que contemplara los reclamos obreros. Si, en cambio, eran procesos liderados por los anarquistas, más radicalizados, o por los socialistas, que eran competencia electoral para el radicalismo, la política fue, en la mayor parte de los casos, hacer actuar a las fuerzas represivas del estado, con balances trágicos para el movimiento obrero. A la par de la represión gubernamental, los sectores más conservadores crearon organizaciones paramilitares, como la Liga Patriótica Argentina, para reprimir a los obreros, u otras como la Asociación Nacional del Trabajo, para aportar rompeshuelgas en caso de huelgas prolongadas. En el congreso nacional se debatieron diversos proyectos de ley para regular las relaciones obrero-patronales, pero ninguno de ellos llegó a ser sancionado, con lo cual la acción sindical siguió desarrollándose sin ser formalmente reconocida por el estado.

En 1923, al momento de realizarse la Quinta Conferencia Panamericana, el presidente era Marcelo T. de Alvear (1922-1928), también radical, y que representaría una orientación y un estilo más oligárquicos³¹. Su enfoque económico fue, como ya se señaló, más ortodoxo. Los impuestos aduaneros sólo fueron incrementados para ampliar los ingresos tributarios. El predominio de los sectores librecambistas en el congreso hizo que se dejaran de lado políticas que hubieran implicado alentar la incipiente industria nacional para abastecer a un mercado interno que se nutría de múltiples bienes importados. Sí hubo un punto interesante en la política económica alvearista que fue su impulso a la actividad petrolera, con el general e ingeniero Enrique C. A. Mosconi al frente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, primera petrolera estatal que había creado Yrigoyen hacia el final de su primer mandato. Hubo diversos debates en

³⁰ Cfr. Bayer (1985 y 2003); Bilsky (1984); Suriano (2000); Falcón (2000); Marotta (1961); Godio (1986 y 2000).

³¹ Cfr. Luna (1985 y 1986).

relación con el control estatal del petróleo, considerado un recurso estratégico, y fue uno de los ejes de la campaña electoral de 1928, en la que se impuso Yrigoyen, planteando justamente la necesidad de un control estatal del recurso estratégico.

La Sexta Conferencia Panamericana se realizó en La Habana a principios de 1928, pocos meses antes de que Alvear dejara el cargo y en medio de una dura interna del radicalismo, que llevaría incluso a la ruptura de la delegación argentina, como se abordará detalladamente en el **Capítulo VIII**. Lo UCR se había fracturado en 1924, entre los sectores anti-yrigoyenistas (“anti-personalistas”), vinculados a Vicente C. Gallo y Leopoldo Melo, que cuestionaban el liderazgo del viejo caudillo, y los yrigoyenistas, que lograron vencer a este grupo y volver a la presidencia en 1928, acompañando al viejo caudillo.

Un último aspecto a analizar en este apartado es la política exterior argentina durante los gobiernos radicales. Tras el estallido de la primera guerra mundial, Victorino de la Plaza declaró la neutralidad argentina, que era funcional a los intereses británicos, que requerían, antes que nada, que el país siguiera abasteciéndolos de alimentos y poder mantener relaciones comerciales “normales” pese a la conflagración³². También defendía la neutralidad el sector pro-alemán de los conservadores, que tenían un peso importante en el control del estado, en las inversiones externas y también en el intercambio comercial³³. El diario porteño *La Unión* apoyaba abiertamente a Alemania. Estanislao Zeballos, director de la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, y reconocido germanófilo, defendió la neutralidad. También se ubicaban en este grupo Carlos Ibarguren, José Félix Uriburu, Indalecio Gómez y Ernesto Quesada, entre otros. Sin embargo, hubo sectores vinculados a los países que enfrentaban a Alemania y al Imperio Austro-húngaro, que planteaban que Argentina debía involucrarse en la guerra, en “defensa de la civilización”, para evitar el avance del “militarismo prusiano”. Entre los aliadófilos, se destacaron intelectuales como Ricardo Rojas, Paul Groussac, Rodolfo Rivarola –decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires- y Francisco Barroetaveña –uno de los fundadores de la UCR-, entre otros.

A poco de producirse el cisma político que significó la llegada del radicalismo a la Casa Rosada, hubo un vuelco significativo en la guerra. En 1917 se retiró Rusia e ingresó Estados Unidos, con lo cual la presión externa sobre Argentina para que se involucrara en la guerra fue en aumento. Hubo agresiones germanas, cuando esta potencia decidió emprender la guerra submarina sin restricciones, que afectaron directamente a Argentina –fueron hundidos dos barcos mercantes nacionales-, y hasta el congreso nacional votó a favor de la ruptura de relaciones con Alemania. La Cámara de Senadores votó a favor de la “suspensión” de las relaciones

³² Un análisis de la posición argentina a lo largo de toda la guerra puede encontrarse en Lanús (2001: 51-129).

³³ Cfr. Van der Kair (1974); Weinmann (1994); Alén Lascano (1951 y 1974); Sanz (1964); Moreno Quintana (1948: 54-58); Paradiso (1993: 63-79).

diplomáticas con Alemania, mientras que la de Diputados votó a favor de la ruptura, apoyando esta posición muchos legisladores oficialistas.

Sin embargo, Yrigoyen y su ministro de relaciones exteriores, Honorio Pueyrredón, hicieron caso omiso de esto y mantuvieron al país al margen de la contienda, incluso cuestionando el carácter de la misma, con lo cual enfrentaban en los hechos el intento de Washington de encolumnar al resto de los países del continente, tras su ingreso en la guerra³⁴.

Yrigoyen mantuvo, entonces, la neutralidad, que pasaba en este contexto a ser “activa”, a diferencia de la neutralidad “pasiva” heredada del gobierno conservador³⁵. El carácter más autónomo de la política exterior de Yrigoyen, en relación a la de los conservadores, tuvo otras manifestaciones, como cuando se planteó la necesidad de un congreso continental de los países neutrales, proyecto al que se opuso la Casa Blanca³⁶.

Ya terminada la guerra, Argentina fue invitada a participar, como neutral, en una reunión de consulta para discutir la constitución de la Liga de las Naciones, impulsada por el presidente estadounidense Wilson, tras los acuerdos de Versalles, cuando se aprobó su creación³⁷. Declinó esa invitación, pero sí participó de la Primera Asamblea en Ginebra, aunque con la particularidad de asistir sin haber aprobado previamente el Tratado que le daba origen a la nueva organización³⁸. Yrigoyen aceptó la instauración de dicha Liga, pero sostuvo que si el organismo tenía por objetivo velar por la paz futura, debía establecer la igualdad entre todas las naciones, sin distinguir entre quienes habían sido beligerantes y neutrales, vencedores y vencidos. Esta organización multinacional, según la concepción de Yrigoyen, no debía quedar bajo el dominio de los países que habían triunfado en la guerra. Meses más tarde, Argentina adhirió a los acuerdos de la Liga, sin aprobar formalmente su Tratado, con lo cual no asumió los derechos ni obligaciones que allí se habían establecido³⁹.

³⁴ El hundimiento de los barcos causó un incidente diplomático en el que se vio envuelto Estados Unidos. En septiembre de 1917, este país difundió telegramas cifrados en los cuales el diplomático alemán a cargo de la embajada de su país en Buenos Aires, el conde Karl Graf Von Luxburg, ridiculizaba al canciller Pueyrredón. El gobierno argentino presentó una protesta, tras lo cual los alemanes desautorizaron a su representante, se comprometieron a pagar por los daños causados y a respetar los acuerdos establecidos. Se resguardó, así, la posición neutral.

³⁵ Cfr. Rapoport y Spiguel (2005: 25). Este tema será abordado más extensamente en el **Capítulo VII**.

³⁶ Yrigoyen defendió el principio de autodeterminación de los pueblos en diversas oportunidades. Cuando fuerzas de la marina estadounidense desembarcaron en Santo Domingo, el presidente radical envió al crucero *Nueve de Julio* a saludar, en dicho puerto, al pabellón dominicano, como forma de defender al país caribeño. Cfr. Moreno Quintana (1948: 52-53).

³⁷ Para un análisis de la posición argentina frente a la Liga de Naciones, véase Lanús (2001: 131-180).

³⁸ Para un pormenorizado análisis de la participación argentina en dicha conferencia, véase Ruiz Moreno, Sylvia 2009 “La percepción del margen de maniobra en la política argentina frente a la Sociedad de las Naciones. La polémica participación en la Primera Asamblea de 1920”, Ponencia presentada en el Seminario de Política Exterior Argentina, organizado por la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Museo Roca, Buenos Aires, 14 de mayo de 2009.

³⁹ Cfr. Whitaker (1954).

Luego de diversos cruces intergubernamentales, Argentina se retiró de la Liga de Naciones, situación que mantendría por casi 13 años. Yrigoyen fundamentó dicha acción —que tuvo la resistencia interna de sectores conservadores del radicalismo y también del propio Alvear, que era representante argentino en París y miembro de la delegación nacional— en que debía establecerse la igualdad de las naciones, vencedoras o vencidas, poderosas o débiles. Como la Asamblea negó el respaldo a la propuesta argentina de que hubiera representación universal ante la Liga, Yrigoyen y su canciller Pueyrredón resolvieron no participar más. De todas formas, la naciente Sociedad de Naciones parecía no tener muy claro si Argentina, considerada miembro fundador, seguía o no participando, tema en el que la orientación de Alvear y la de Yrigoyen volvieron a mostrar diferencias: *“Evidentemente esto no fue entendido así por la comunidad internacional, que cuenta a la Argentina como miembro fundador, y por las autoridades de la Sociedad de las Naciones, que reclamaron año tras año las cuotas correspondientes a la membresía argentina. Durante los años que gobernó Yrigoyen, en el primer y el segundo período, esas cuotas no fueron pagadas, porque no se consideró que correspondiera. Sin embargo, cuando fue presidente Marcelo T. de Alvear, pagó las cuotas y envió delegados para actuar en algunas comisiones técnicas. Fueron infructuosos, empero, los esfuerzos por hacer votar en el congreso el envío de delegados a las Asambleas anuales. La postura de Alvear supone el reconocimiento de la membresía argentina. Todo esto será desambiguado con la ley promovida por el gobierno de Agustín P. Justo, que a nuestro juicio marca el pleno ingreso de la Argentina a la Sociedad de las Naciones, en 1933”*⁴⁰. La actitud de Yrigoyen muestra cierto grado de autonomía de la política exterior respecto a la relación privilegiada que Argentina mantuvo con Gran Bretaña, que sí participaba activamente e impulsaba esta nueva organización internacional.

Como será abordado en los dos capítulos siguientes, la política exterior yrigoyenista cuestionó reiteradas veces la hegemonía de Estados Unidos en la región, aunque ese rasgo de autonomía no se traducía en las relaciones con Europa y con Gran Bretaña en especial, salvo en algunas cuestiones, como la desarrollada en torno a la Sociedad de Naciones. En un sentido más amplio, entonces, puede registrarse una continuidad en los aspectos más significativos de la política exterior, aún con ciertas rasgos de autonomía, que se manifestaron en un más enérgico repudio a las prácticas intervencionistas y proteccionistas de la potencia continental en el continente, y en defender, en el plano internacional, ciertos principios —como el de la igualdad de todas las naciones— aún cuando eso implicara confrontar con quien seguía siendo la potencia que mantenía un vínculo más estrecho con la clase dominante local.

⁴⁰ Ruiz Moreno, Op. Cit., p. 5.

iv. Relación entre Argentina y Estados Unidos

Una manifestación del salto en la relación económica entre Argentina y Estados Unidos fue el incremento del comercio bilateral en el período que separa el inicio de la guerra y el estallido de la crisis de 1929 (**Cuadro 19**)⁴¹. Luego de años de una balanza comercial negativa para Argentina, desde el estallido de la Guerra ésta pudo revertirse y, hasta 1919, este país mantuvo un superávit comercial con la potencia del norte. La guerra produjo, además, un acercamiento económico y político con Washington, que se construyó en base a un aumento de las relaciones comerciales y a un incremento en el flujo de las inversiones estadounidenses en el país. Argentina tenía expectativas, frente al conflicto europeo, de que Estados Unidos pudiera reemplazar, en parte, a sus tradicionales socios comerciales y financieros. Y también la Casa Blanca parecía tener una actitud más contemplativa para con América Latina, tal cual era el deseo manifestado por la nueva diplomacia del presidente demócrata Wilson, que expresaba las necesidades de las grandes empresas de su país de conseguir nuevos mercados.

De todas maneras, una vez terminada la guerra y reestablecidas las condiciones “normales” del comercio internacional, la balanza bilateral volvió a ser negativa para Argentina y sus exportaciones hacia Estados Unidos cayeron abruptamente. En toda la década de 1920, a excepción del año 1923, las importaciones provenientes del coloso del norte superaron holgadamente a las exportaciones dirigidas a ese país, que se desplomaron luego de la guerra.

La inserción económica internacional argentina, en un aspecto, dejaba de ser bilateral para pasar a ser trilateral, constituyéndose Estados Unidos en un socio comercial casi tan significativo como lo era Gran Bretaña. Así, si hacia 1913 Washington abastecía menos de un séptimo de las importaciones argentinas y Londres la tercera parte de las mismas, hacia 1929, el primero aportaba más de un cuarto de las importaciones argentinas, mientras que el segundo apenas la sexta parte. En tan sólo una década y media, las exportaciones estadounidenses hacia el país del sur se habían triplicado, en tanto las británicas habían descendido⁴². Entre 1916 y 1929, y con la sola excepción de los años 1922-24, la nueva potencia había desplazado a su vieja metrópoli como el principal abastecedor de Argentina. Además, el país del sur había ocupado el lugar de Cuba como el más importante importador latinoamericano de los bienes estadounidenses⁴³. En los *Anuarios de Comercio Exterior Argentino* puede observarse claramente el aspecto comercial del triángulo entre Argentina, Estados Unidos y Gran Bretaña y cómo el saldo negativo con el primero se compensaba en parte con el superávit con el segundo (**Cuadros 20 y 21**). Estados

⁴¹ Cfr. Ferrer (1964: 77-223).

⁴² Un interesante análisis de la declinación de la conexión anglo-argentina puede hallarse en MacDonald (1992).

⁴³ Cfr. Peterson (1985b: 55).

Unidos aprovechó no sólo la relativa declinación británica, sino también el debilitamiento de la economía alemana, que antes de la guerra había sido un importante inversor y proveedor en Argentina.

Otro aspecto en el que se puede apreciar el avance estadounidense es en las inversiones. Mientras que en el año 1920 éstas apenas superaban las de 1913, en la década siguiente se registró una importante corriente de inversiones del país del norte en Argentina (**Cuadros 17 y 18**). Se instaló la *Ford Motor Company*, la *Radio Corporation of America*, la *Standard Oil*, más otras empresas textiles y de electrodomésticos⁴⁴. En 1924, las inversiones estadounidenses llegaban a los 100 millones de dólares, muy superiores a los 40 millones de 1913. Hacia 1927, éstas llegaban casi a los 500 millones de dólares, representando el 14% de las inversiones externas en el país. La Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina ya agrupaba a más de 200 miembros. Los intereses estadounidenses en el país más austral no pararon de crecer en toda la década: *“La combinación de inversiones norteamericanas en la Argentina con los préstamos contraídos por la Argentina en los Estados Unidos había establecido a la república del Norte como el segundo mejor acreedor de la del Sur. Entre 1913 y 1929, sus inversiones totales crecieron en un 1.429 por ciento contra solo un 15 por ciento británico. Aunque la cifra de 2.140.000.000 seguía siendo tres veces y media la norteamericana, el dirigente porteño ya no podía increpar al yanqui por no haber arriesgado sus dólares al futuro de la Argentina”* (Peterson, 1985b: 65).

En el **Cuadro 22** puede apreciarse cómo se dio un incremento relativo de las inversiones estadounidenses, en comparación con las británicas, alemanas y del resto de los países de Europa continental. Según cifras del *Departamento de Comercio de Estados Unidos*, hacia el final de la década, Argentina se transformó en el cuarto destino a nivel mundial de las inversiones externas de ese país, sólo detrás de Canadá, Alemania y Cuba, y por delante de México y Brasil (**Cuadro 23**). El 5,2% de las capitales estadounidenses invertidos fuera de su territorio estaban radicados en Argentina. Los intereses estadounidenses en este país no pararon de crecer en esos años⁴⁵. ¿Qué frenó una mayor compenetración de ambas economías? Por un lado, el proteccionismo estadounidense que excluyó algunos de los productos argentinos, ya bien por cuestiones de índole sanitario, ya bien por la necesidad de disminuir la competencia. Éste será uno de los temas más ríspidos que se discutieron en la Conferencia Panamericana de La Habana.

⁴⁴ En este período hubo un salto cuali y cuantitativo de las empresas de capitales estadounidenses registradas en el país. Entre 1914 y 1929 se autorizaron más de 100 compañías estadounidenses. Para ver la lista completa, cfr. Rapoport (2006: 174-176).

⁴⁵ Argentina también era, en 1930, el cuarto destino de las inversiones externas de Gran Bretaña, detrás de India-Ceilán, Canadá y Australia, y superando a Europa continental y Estados Unidos (**Cuadro 24**). Las inversiones británicas en Argentina representaban el 12,1% de sus inversiones externas.

El período que separó a la Quinta y la Sexta Conferencia correspondió al inicio y al fin del gobierno del radical Alvear. Al momento de realizarse la reunión en La Habana, se estaba en momentos previos a la realización de una crucial contienda electoral –que llevaría nuevamente al poder a Yrigoyen-, factor que, como se verá, tuvo influencias en el comportamiento del jefe de la delegación argentina, Pueyrredón. En los años que separaron ambas Conferencias, como se dijo, la inserción internacional de Argentina derivó en un “triángulo” con Gran Bretaña y Estados Unidos, lo cual complejizó la relación del país del sur con las dos potencias del norte.

Argentina estaba urgida por equilibrar su balanza comercial con Estados Unidos⁴⁶. El embajador argentino en Washington, Pueyrredón, tomó en sus manos la causa de ampliar las exportaciones al coloso del norte. Sin embargo, luego de seis años en ese cargo, se convenció de que los exportadores argentinos no podría hacer demasiados negocios con Estados Unidos: no había logrado aumentar las ventas argentinas a ese país. Como se ve en el **Cuadro 19**, las exportaciones a Estados Unidos, entre 1924 y 1928 no superaron nunca los 100 millones de dólares, mientras las importaciones se incrementaban en más de un 50%, hasta llegar a casi 200 millones. Durante este quinquenio, la balanza comercial con el país del norte fue crecientemente deficitaria, cuestión que Pueyrredón no pudo morigerar, pese a las múltiples gestiones que realizó como representante en Washington: *“El gobierno norteamericano tuvo una reacción de exasperante indiferencia ante sus solicitudes y ante los intereses de la Nación Argentina. Pueyrredón logró atraer la atención y el apoyo del Departamento de Estado. Incluso logró una declaración general del estímulo por parte del secretario de Comercio Herbert Hoover, considerado a nivel general como el miembro más influyente de los gabinetes de Harding y Coolidge. A pesar de este apoyo, Pueyrredón sentía que, por una causa u otra, siempre se rechazaban las campañas argentinas destinadas a aumentar las exportaciones”* (Tulchin, 1990: 126).

Uno de los responsables del proteccionismo estadounidense fue el Departamento de Agricultura que, por presión del *lobby* texano de la carne, aconsejó al Departamento de Estado que se evitara cualquier importación de carne argentina, con excepción de la procesada y enlatada. La justificación para una medida de esta índole era que la aftosa era una enfermedad endémica en el país del sur. Pueyrredón argumentaba que era una excusa sin sentido, dado que la carne argentina era importada sin problemas por Gran Bretaña. Sin embargo, pese a las buenas expresiones de deseo de los secretarios de Estado Hughes y Kellog, éstos manifestaban que no podían hacer nada frente a las presiones del Departamento de Agricultura y del *lobby* cárnico en el congreso estadounidense. En la década de 1920, los productores agropecuarios estadounidense habían logrado proteger fuertemente sus mercados de la competencia externa, presionando para

⁴⁶ Cfr. Tulchin (1990: 125).

que el congreso de su país estableciera altos aranceles y otras formas de impedimentos para frenar, por ejemplo, la participación de productos agropecuarios argentinos en el mercado del norte.

El proteccionismo estadounidense venía incrementándose desde el inicio de los años '20⁴⁷. Ya en 1921, el congreso, con mayoría republicana, había aprobado tasas prohibitivas sobre el trigo, el maíz, las carnes, la lana, los cueros, el lino y el azúcar, todos productos que ocupaban un lugar central en las exportaciones argentinas. El entonces embajador en Estados Unidos, Tomás A. Le Breton (1918-1923), hizo los reclamos pertinentes, ya que se veían afectadas buena parte de las exportaciones nacionales al país del norte: *“De los veinte productos que comprendían el 80 por ciento de las exportaciones argentinas a los Estados Unidos, quince habían figurado en la lista de artículos exentos de derechos; ahora sólo dos permanecían. Las nuevas cargas iban a afectar a mercaderías que habían representado el 16 por ciento de las exportaciones globales de la Argentina en 1920”* (Peterson, 1985b: 66).

En 1922, el congreso aprobó la Ley *Fordney-McCumber*, para ampliar la protección al granjero estadounidense. Eso incrementó las protestas argentinas, que llegaron a su punto más destacado justo antes de la Sexta Conferencia, entre 1926 y 1928. En abril de 1926, el Departamento de Agricultura exigió que se coloreara toda la semilla importada de alfalfa y trébol morado, con el fin de diferenciarla de la producida localmente. Al mes siguiente, se prohibió la importación de uva blanca, infectada por la “mosca mediterránea”. En septiembre, directamente se prohibió la importación de carne fresca y congelada que procediera de regiones afectadas por la fiebre aftosa. Esta disposición, que perjudicaba directamente a los exportadores argentinos, entró en vigor el 1 de enero de 1927, generando una airada reacción de la Sociedad Rural Argentina. Las negociaciones continuaron en los meses siguientes, al mismo tiempo que la balanza comercial bilateral se hacía cada vez más desequilibrada –como se observa en el **Cuadro 19**, hacia 1928 el déficit llegaba al récord de 80 millones de dólares-, lo cual llevó a la postulación de la estrategia que implicaba represalias, sintetizada en la consigna de “comprar a quien nos compra”, que planteaba la profundización del vínculo comercial con Gran Bretaña en detrimento de Estados Unidos⁴⁸. La Sociedad Rural Argentina, invocando preceptos del librecomercio, exigía reorientar el comercio exterior hacia la potencia europea, lo cual era una manifestación más del carácter pro-británico de la clase terrateniente local. La tradicional metrópoli, por su parte, tuvo también un rol activo para evitar que se estrechara el vínculo económico entre Washington y Buenos Aires, lo cual se materializaría, como se concretó, desde

⁴⁷ Cfr. Eckles (1995).

⁴⁸ Cfr. García Lupo (1964: 75-76).

la misión liderada por Lord D'Abernon, en 1929, hasta el Tratado Roca-Runciman de 1933, procesos que se abordarán en la **Parte C**.

En cuanto a los aspectos políticos de la relación bilateral, hubo un acercamiento entre la cancillería argentina y el Departamento de Estado, que se manifestó en la elevación de las representaciones diplomáticas a embajadas, transformándose Rómulo S. Naón y Frederic J. Stimson en los primeros embajadores, en 1914. Este acercamiento se produjo también cuando Estados Unidos ocupó militarmente el puerto de Veracruz, durante la Revolución Mexicana. El embajador argentino en Washington, Naón, se propuso para mediar, junto con sus pares de Chile y Brasil. Esta participación generó diversas críticas de los sectores nacionalistas, que veían que los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) estaban sirviendo a los intereses imperialistas y panamericanos de Estados Unidos⁴⁹.

En forma paralela, en mayo de 1915 se firmó el Tratado del ABC en Buenos Aires, que establecía que aquellos conflictos entre los países firmantes que no pudieran resolverse por vía diplomática ni por arbitraje, se someterían a una comisión permanente⁵⁰. De todas formas, este tratado que podría haber implicado una coordinación de tres países del sur, más allá de la órbita de Washington, no fue ratificado, con lo cual nunca entró en vigencia.

Al año siguiente, llegó a Buenos Aires una delegación estadounidense al mando del Secretario del Tesoro, William Mc Adoo, que avanzó en la discusión de temas de organización naviera, servicios bancarios, comunicaciones telegráficas y otras cuestiones que hacían a la integración continental y que se venían discutiendo en las conferencias panamericanas. Esta misión tenía por objeto apuntalar a las empresas estadounidenses que se estaban radicando en el país. También pretendía desarrollar el sistema financiero estadounidense, que ahora empezaba a competir en el país con el europeo. En 1914 había empezado a operar una sucursal del *National City Bank* de New York y tres años después se le sumaba el *First National Bank* de Boston. Era lo que faltaba para la profundización de las relaciones económicas entre ambos países. Con estas filiales, más el otorgamiento de empréstitos al gobierno argentino por 96.300.000 dólares entre 1914 y 1916, Estados Unidos intentó promover el comercio con Argentina, con amplios resultados, como se consignó más arriba. En 1916, además, se estableció una línea marítima entre Filadelfia y Buenos Aires, para intensificar la relación comercial.

La guerra significó un desafío para la relación bilateral. Como se señaló en el apartado anterior, la neutralidad argentina pasó a ser "activa" a partir de la entrada de Estados Unidos en la guerra, situación que tensó la relación bilateral y terminó con el relativo entendimiento que se

⁴⁹ Cfr. Scenna (1970: 120-125).

⁵⁰ Cfr. Lanús (2001: 195-216).

había dado desde 1914⁵¹. En mayo de 1917, el gobierno de Yrigoyen propuso una conferencia de países latinoamericanos para promover la unidad y establecer una política conjunta en el marco de la guerra⁵². La conferencia, tal como la había planteado la Casa Rosada, excluía a Estados Unidos, que ya era beligerante. Fue un intento de restablecer una organización continental, pero bajo el influjo argentino y con la significativa exclusión de la potencia del norte. La presión estadounidense sobre el resto de los países latinoamericanos hizo que Yrigoyen fracasara en los intentos de que se concretara este cónclave continental.

En la década de 1920 la relación diplomática siguió siendo tensa, en particular por las trabas comerciales mencionadas anteriormente, y por la orientación europeísta y anti-estadounidense de los gobiernos radicales, tensiones que se manifestarían en los cónclaves panamericanos que abordaremos en los próximos dos capítulos⁵³. Naón, ferviente impulsor de la profundización del vínculo bilateral, abandonó la embajada argentina en Washington hacia el final de la guerra, para ser sucedido por Tomás A. Le Breton, primero, y por Honorio Pueyrredón, desde 1923, que durante sus cinco años a cargo de la representación en Estados Unidos se encargaría de presionar al gobierno de ese país para que revirtiera el proteccionismo que afectaba a los exportadores argentinos.

El creciente intervencionismo estadounidense en el continente, sumado al planteo de la unilateralidad de la doctrina Monroe –entendida ahora no como una doctrina panamericana, sino como una política exclusivamente estadounidense–, en el contexto del desarrollo de la Revolución Mexicana y de la resistencia sandinista en Nicaragua, reavivó el sentimiento latinoamericano, que se planteó como una alternativa al panamericanismo que promovía Washington. Este reposicionamiento en el continente llevó a los gobiernos radicales a tener cierto margen de autonomía para volver a marcar las distancias con la Casa Blanca, para lo cual se reafirmaron los tradicionales vínculos anglo-argentinos. Yrigoyen parecía necesitar apoyarse en una potencia para enfrentar a otra, lo cual era una vieja estrategia de corrientes nacionalistas reformistas, que se remontaba, como fue abordado en el **Capítulo II**, al propio Bolívar. Hubo un resurgir, en Argentina, de los ataques contra Estados Unidos, que se manifestaron en los escritos de José Ingenieros o Manuel Ugarte, sólo por poner algunos ejemplos⁵⁴.

Durante las administraciones republicanas, se intentó “limpiar” la doctrina Monroe del “corolario Roosevelt”, para evitar los resquemores que había causado la “*big stick policy*” en la primera década del siglo XX. Así, durante el mandato de Hughes al frente de la Secretaría de

⁵¹ Una reseña de las relaciones bilaterales durante la guerra puede encontrarse “Las relaciones argentino-norteamericanas durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918)”, capítulo 41 de Escudé y Cisneros (2000).

⁵² Cfr. “Los Estados Unidos y la Conferencia Latinoamericana de Yrigoyen”, en Peterson (1985b: 45-49) y “Un congreso frustrado”, en Scenna (1970: 132-134).

⁵³ Algunos puntos destacados de las tensiones entre Buenos Aires y Washington durante los gobiernos radicales son analizados por Alén Lascano (1986: 33-39).

⁵⁴ Cfr. Viñas (1998: 185-193 y 212-216).

Estado hubo intentos de limar asperezas con América Latina, en una suerte de antecedente de la política del “buen vecino”, aunque perduraron las intervenciones militares estadounidenses⁵⁵. A fines de 1928 se produjo la visita, en el marco de una gira que lo llevó a diez países latinoamericanos, del presidente electo Hoover. El objetivo de la misma era presentar la política del “buen vecino” –como contratara de las anteriores políticas intervencionistas que tanto rechazo habían causado entre los latinoamericanos-, que recién se desarrollaría plenamente, como veremos en la **Parte C**, durante las presidencias de su sucesor, Franklin D. Roosevelt.

Este intento de acercamiento de Estados Unidos alertó a los británicos, tan celosos de conservar y robustecer la amenazada conexión anglo-argentina, lo cual llevó a una ofensiva de Londres, en la que se destacó la misión encabezada por Lord D’Abernon de 1929, que intentó reencauzar el vínculo bilateral⁵⁶. El estallido de la crisis económica mundial trastocaría el escenario internacional y también las relaciones bilaterales, problemáticas que serán abordadas más adelante.

⁵⁵ Cfr. Conil Paz (1965: 11-12).

⁵⁶ Poco antes, en 1925, también había habido una misión, encabezada por el Príncipe de Gales, que vino a celebrar el centenario del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado en 1825. Esta misión recibió una calurosa acogida tanto del gobierno como de la prensa argentina. Cfr. MacDonald (1992: 79).

Capítulo VII

El avance estadounidense en América Latina y la carrera armamentista entre Argentina y Brasil: Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923)

“La agenda de la Conferencia contiene ciertos tópicos que pueden ser considerados controversiales. Debe considerarse que la función de estas Conferencias Panamericanas consiste en tratar en lo posible temas de carácter general no sujetos a controversia”
(Charles E. Hughes, 1923)¹

“Dos ideales van a ponerse frente a frente, en plazo muy breve, luchando a brazo partido, en guerra de habilidades diplomáticas. El campo de batalla será Santiago de Chile; y los pugilistas serán los principios opuestos del ‘Panamericanismo’, que significa la hegemonía continental norteamericana, con su doctrina paternalista del monroísmo, y el ‘Hispanoamericanismo’, que es la expresión del deseo americano de la igualdad de los pueblos independientes del Nuevo Mundo. Estados Unidos, con todo disimulo, intenta someter a su dirección a las naciones de origen español, convirtiéndolas en satélites de su ambición. El propósito es tan claro que no hay manera de encubrirlo con la superchería de un interés fraternal. Por cierto, y venturosamente es así, que algunas de estas Repúblicas son tan despiertas y altivas, que el intento fracasará. Al frente de la oposición al ‘paternalismo protector’ figura, desembozadamente, la República Argentina; y es seguro que no estará sola en la ocasión solemne que se acerca”
(Diario de Valparaíso, 1923)²

“Sólo rechazamos de plano los proyectos que importarían nuevas erogaciones. Expresamos con leal franqueza que el acrecentamiento de desembolsos para sostener una paz armada convencional, contrariaba nuestros propósitos. Los arreglos que perseguimos no podían ser los que condujeran a malbaratar recursos: no podíamos ligarnos voluntariamente a pactos que nos llevaran a distraer en fuerzas armadas excesivos elementos que la Nación requiere para impulsar su cultura y acrecentar el bienestar de sus hijos. Los acuerdos internacionales que auspicien gastos sobre gastos en elementos bélicos no contarán jamás con nuestra anuencia, los anhelos argentinos no se satisfacen con la reglamentación de la paz armada, sólo se colman con su extirpación de raíz”
(Manuel Augusto Montes de Oca, 1923)³

¹ Hughes, Charles E. 1923 “Instrucciones del Secretario de Estado estadounidense a la delegación norteamericana a la V Conferencia Panamericana”, p. 6 (NARA, DS, V Inter-American Conference) [La traducción es nuestra].

² “La Controversia que se aproxima”, en *Diario de Valparaíso*, 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana).

³ Manuel Augusto Montes de Oca, delegado argentino, en discurso en la sesión de clausura de la Quinta Conferencia Panamericana, Santiago de Chile, 3 de mayo de 1923, defendiendo la tradicional postura anti-armamentista, publicación de la Comisión de Homenaje a la Delegación Argentina, pp. 6-7 (AMREC, V Conferencia Panamericana).

1. Antecedentes de la convocatoria: la postergación en 1914 por la guerra

El período que separó a la Cuarta y la Quinta Conferencia, 1910-1923, fue sumamente intenso en cuanto a la rivalidad entre Argentina y Estados Unidos en los asuntos panamericanos. Luego de la distensión que siguió a la Conferencia de Buenos Aires, se produjo la elevación de las representaciones diplomáticas a embajadas –años después que Brasil-, siendo Naón y Stimson los primeros embajadores, que permanecieron en sus cargos durante toda la guerra. El primero, nombrado en 1910 por Sáenz Peña, fue promotor de una relación bilateral más armónica, e incluso de la participación argentina en la guerra y de la ampliación de la solidaridad interamericana. Stimson, por su parte, llegó a ser embajador bajo la administración de Wilson y permaneció en el cargo durante seis años y medio. Esta aproximación bilateral estaba enmarcada en la política del presidente demócrata hacia América Latina, que supuestamente venía a corregir los abusos de la “diplomacia del dólar” para cultivar la “amistad y la confianza” con las repúblicas latinoamericanas⁴.

La Revolución Mexicana iniciada en 1910 fue quizás el acontecimiento más importante en la América Latina de ese entonces y mostró los límites de la distensión de Washington para con sus vecinos del sur. Con la excusa de que el gobierno de José Victoriano Huerta Márquez había apresado a marineros estadounidenses, la Casa Blanca ordenó ocupar militarmente el puerto de Veracruz, lo cual generó un serio conflicto diplomático al haber sido un acto de guerra sin haberla declarado. El embajador Naón propuso una mediación del ABC, que se concretó a través de la Conferencia de *Niagara Falls*, que transcurrió entre mayo y junio de 1914⁵. La mediación de Argentina, Brasil y Chile generó ciertos recelos en otros países latinoamericanos y luego también en Estados Unidos, ya que el estrechamiento de los lazos de tres países centrales del Cono Sur, fuera del control de Washington, podía obstaculizar su hegemonía en el continente. De todas formas, el ABC no prosperó, y sólo se intentaría recuperarlo durante el peronismo.

Entre 1914 y 1917, se estrecharon los lazos comerciales bilaterales, se incrementó la radicación de capitales estadounidenses en Argentina y se instalaron dos bancos de ese país en Buenos Aires, además de recibir el gobierno argentino importantes empréstitos y de establecerse una línea marítima directa, lo cual permitió estrechar el vínculo comercial, tal como fue descrito en la **Parte B**.

En 1915 se realizó la Primera Conferencia Financiera Panamericana, con sede en Washington. Participaron representantes de diecinueve países y deliberaron durante casi una semana. Se discutieron los fundamentos para un futuro acuerdo en con respecto a leyes de

⁴ Cfr. Bemis (1971); Connell-Smith (1974).

⁵ Cfr. Lanús (2001: 195-217); Scenna (1970: 120-125).

patentes, tasas postales y uniformización del comercio. Hubo un compromiso de hacer una nueva conferencia, al tiempo que se creó un órgano permanente con el objetivo de estudiar cómo solucionar los obstáculos al comercio y las finanzas que estaba generando la guerra. Se creó, así, la Alta Comisión Internacional, constituida por los ministros de finanzas y ocho especialistas de cada país participante. Esta Comisión comenzó a sesionar en Buenos Aires en 1916.

Las autoridades de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, en tanto, presionaron para que se revisaran los problemas comerciales de los países latinoamericanos, con el objetivo de mejorar la posición de su país en la región (cosa que logró en el caso de Argentina), dejándose de lado los problemas específicos que planteaban las naciones latinoamericanas⁶. Hacia 1920 se realizó la Segunda Conferencia Financiera Panamericana, que permitió a Estados Unidos consolidar su hegemonía financiera en la región. Washington envió agentes a cada país latinoamericano para determinar sus necesidades financieras. Argentina, por ejemplo, necesitaba 170 millones de dólares. Las naciones latinoamericanas estaban cada vez más preocupadas en conseguir en el país del norte el financiamiento externo que requerían. Ésta era una manifestación más de la declinación europea-inglesa y del ascenso estadounidense.

Esta transitoria calma en las relaciones bilaterales fue puesta a prueba rápidamente con el estallido de la guerra y las consecuentes tensiones entre beligerancia y neutralidad y panamericanismo y latinoamericanismo. Desde el punto de vista económico, cuando ambas naciones se encontraban fuera de la beligerancia, se incrementaron fuertemente los intercambios comerciales, destacándose las exportaciones argentinas hacia la potencia septentrional. Este hecho llevó a sectores del gobierno de Victorino de la Plaza a intentar actuar conjuntamente con el país del norte frente a las vicisitudes de la guerra. En agosto de 1914, por ejemplo, Naón planteó al Secretario de Estado Bryan que era conveniente alcanzar un acuerdo panamericano en torno a las reglas y procedimientos de neutralidad. Estas recomendaciones se repitieron hasta el mes de noviembre. El 8 de diciembre, Naón propuso la discusión de este problema en una reunión de la Junta Directiva de la Unión Panamericana. Se creó, así, una comisión especial integrada por nueve miembros y presidida por Bryan, pero ni éste ni su sucesor la impulsaron⁷.

Wilson, por su parte, quería erigirse como líder de las naciones neutrales, e incluso propició un Pacto Panamericano, que quedó descartado cuando Estados Unidos rompió la neutralidad en 1917 y terminó declarándole la guerra Alemania. Yrigoyen, en cambio, mantuvo la neutralidad, a pesar de las presiones del Departamento de Estado. Durante la guerra, se reavivó la competencia entre estos países por el liderazgo continental. Descartada la iniciativa argentina de negociar una neutralidad conjunta, ahora que Washington entraba en la guerra, las

⁶ Cfr. McAdoo (1915); Gilderhus (1986: 60-61).

⁷ Cfr. Peterson (1985b: 12-13).

políticas exteriores de los dos países profundizaron las divergencias que venían dándose desde 1889. Una vez que se había dejado de lado el Pacto Panamericano de Paz de Wilson, pasaron a cobrar mayor relevancia las propuestas de Yrigoyen de una conferencia de naciones neutrales y de una asamblea de países latinoamericanos, sin la presencia de Estados Unidos⁸. En ninguno de los dos casos el gobierno de la Casa Blanca fue invitado.

Wilson se opuso a cualquier iniciativa que excluyera a su país, y logró que 13 países latinoamericanos —entre los cuales estaba Brasil— abandonaron la neutralidad, razón por la cual el proyecto del presidente radical fracasó: *“El entusiasmo inicial de la mayoría de los estados invitados fue disminuyendo, pues la posición asumida por los Estados Unidos se difundió al tiempo que se iba extendiendo la campaña submarina alemana. Brasil, Cuba, Panamá y la República Dominicana declararon la guerra o rompieron relaciones. Bolivia, Perú, Guatemala, Nicaragua y algunas otras naciones decidieron concertar su política con la de los Estados Unidos. Haití y Venezuela rehusaron categóricamente. Paraguay participaría solo en caso de que todos los estados americanos estuviesen representados. Chile deseaba que se la informara más específicamente sobre la finalidad de la conferencia. Al final, únicamente Colombia y México, cada una asistida por razones comprensibles, continuaron apoyando con ardor un congreso que excluiría a los Estados Unidos”* (Peterson, 1985b: 46-47). Finalmente, sólo terminó participando la delegación mexicana, con lo cual el proyecto de Yrigoyen naufragó⁹. Una vez más, tanto Washington como Buenos Aires podían actuar, si no como impulsores de proyectos panamericanos o latinoamericanos exitosos, sí para obstaculizar los proyectos que consideraban opuestos a sus intereses geopolíticos y económicos. Así, durante la guerra fracasaron tanto los proyectos de Wilson como los de Yrigoyen para liderar al resto de las naciones americanas, trazando políticas exterior conjuntas. Y, una vez más, quedó clara la rivalidad que caracterizaba a estos dos países en el ámbito panamericano, potenciada en esta oportunidad por los principios más autonómicos que proponía la política exterior yrigoyenista.

Luego de la guerra, Wilson impulsó un Pacto de la Liga de las Naciones, que implicaba dejar de lado su anterior Pacto Panamericano en pos de una asociación universal. Sin embargo, el mismo Yrigoyen se opuso a la forma que estaba dándose la Sociedad de Naciones y retiró de la misma a la delegación argentina, reivindicando principios universalistas que se basaban en la igualdad de las naciones, tal como fue señalado en la **Parte B**: *“Los aspectos autonomistas en política exterior de Yrigoyen aprovechaban la rivalidad existente entre EE.UU. y Gran Bretaña y cuestionaban la hegemonía y el intervencionismo de Washington en el hemisferio. Mientras, la*

⁸ No obstante, el gobierno de Yrigoyen dio muestras de inclinación hacia los aliados y amplía ayuda económica. Cfr. Peterson (1985b: 17-31). Las intenciones de estrechar los lazos bilaterales, de todas formas, perduraron, y se manifestaron en acciones como la visita de la flota estadounidense al Río de la Plata, en el segundo semestre de 1917, entre otras. Cfr. Scenna (1970: 135); Alén Lascano (1986: 34-36).

⁹ Cfr. Scenna (1970: 134).

política exterior respecto de Londres y Europa mantenía un bajo perfil, compatible con el peso económico de esos vínculos y su base en núcleos privilegiados de la elite tradicional” (Rapoport y Spiguel, 2005: 26). De todas formas, tanto Estados Unidos como Argentina terminarían sin participar de la Liga de Naciones. Los gobiernos de Buenos Aires y Washington, por distintos motivos, coincidían en desestimar el ámbito multilateral y apostaron, según sus perspectivas enfrentadas –panamericanismo vs. latinoamericanismo- a reflotar la acción diplomática en el continente.

Paralizada desde 1910, gracias a la guerra mundial y a las encontradas posturas de Wilson e Yrigoyen, la organización panamericana vivió un período de ostracismo. La Quinta Conferencia había estado programada para realizarse en Santiago de Chile en noviembre 1914. Sin embargo, la falta de predisposición para discutir una política de neutralidad conjunta en el continente llevó al aplazamiento del cónclave. El Secretario de Estado William Jennings Bryan (1913-1915) desalentó al embajador Naón, que había recibido instrucciones del ministro de relaciones exteriores José Luis Murature (1914-1916) para apoyar la propuesta peruana de un acuerdo americano en pos de uniformar los procedimientos de neutralidad. Lo mismo hizo, como se señaló más arriba, con la iniciativa argentina por la cual se creó una Comisión de la Unión Panamericana para estudiar la marcha de la guerra y posibles medidas conjuntas a tomar. Tanto Bryan como su sucesor Robert Lansing (1915-1920) dieron por tierra con las iniciativas latinoamericanas de discutir la neutralidad en forma conjunta. Querían evitar una asamblea en donde varios países neutrales, como Argentina, México, Chile o Colombia pudieran poner en entredicho la política exterior wilsoniana. Esto se tradujo en una década de “congelamiento” del panamericanismo, sin conferencias continentales, ya que luego de la guerra la escena diplomática internacional fue ocupada por la Sociedad de Naciones, que generó numerosas controversias tanto en Estados Unidos como en Argentina.

El proceso panamericano recién se pudo reflotar a partir de un cambio en las relaciones argentino-estadounidenses. Hubo algunas muestras de acercamiento, como el reconocimiento simultáneo del gobierno boliviano de Bautista Saavedra en febrero en 1921; el pedido argentino –aceptado- de que los cónsules estadounidenses representaran los intereses comerciales argentinos en Japón, Kobe, Singapur y Colombo; la visita oficial del Secretario Bainbridge Colby (1920-1921) a Buenos Aires en 1921; y dos mediaciones del gobierno argentino en disputas entre Panamá y Estados Unidos.

Sin embargo, estos atisbos de cooperación no tuvieron en Argentina la atención que generaba el proteccionismo comercial estadounidense, que afectaba particularmente a los exportadores argentinos, los debates sobre la Sociedad de Naciones, la discusión sobre la doctrina Monroe y el derecho (estadounidense) de intervención en los países latinoamericanos.

Estos temas generaban resquemor en la Argentina, y este sentimiento se vio acrecentado, en las vísperas de la Conferencia de Santiago, cuando el gobierno de Washington envió una misión naval a Río de Janeiro para cooperar en la organización de la marina brasilera¹⁰. Para la clase dirigente local, en permanente disputa con Brasil por el poderío militar y económico en la región; esto significó una afrenta, lo cual llevó a que, en diciembre de 1922, el gobierno argentino dirigiera una cortante réplica a la sugerencia del gobierno brasilero de celebrar una conferencia tripartita con Chile sobre el tema de los armamentos. Esta tensión con Brasil hizo que Argentina, una vez más, fuera muy escéptica respecto a los posibles resultados de la inminente reunión continental. En esta línea, el nuevo gobierno de Alvear preparó una importante delegación para hacerse oír en la Quinta Conferencia Panamericana.

Poco antes de la Conferencia de Santiago, Washington fue sede de la Segunda Conferencia de Asuntos Centro-Americanos, realizada entre el 4 de diciembre de 1922 y el 7 de febrero de 1923. La Casa Blanca reforzaba su “patio trasero”, justo antes del cónclave continental. El tratado multilateral firmado allí y ratificado luego por Estados Unidos y cinco países centroamericanos fue una clara influencia en la redacción del borrador del famoso Tratado de Gondra, aprobado más adelante a nivel continental¹¹.

El gobierno de Washington se preocupó por preparar con tiempo la Conferencia y, aún varios meses antes de la misma, el programa ya había sido estipulado¹². El 22 de noviembre de 1922 se reunió el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, bajo la dirección del Secretario Hughes, pero con la ausencia del representante argentino, por hallarse éste fuera de Washington, para discutir el informe de la Comisión Revisora del Programa¹³. En la misma, se discutió cómo se podría reformar el programa, ante la propuesta uruguaya de que se incorporasen temas, aún sin el apoyo unánime de todos los países —el gobierno de Montevideo presentaría, como veremos, un proyecto de una Liga de Naciones Americanas, al cual se opondrían tanto Buenos Aires como Washington—. En dicha reunión, Hughes terció para evitar un “programa tan amplio”, y terminó aprobándose la creación de una comisión, presidida por él mismo, que volvería a redactarlo, de forma tal de incluir las nuevas iniciativas y de que fuera aprobado unánimemente¹⁴. Para algunos autores, la presencia de tantos puntos “políticos” en el programa,

¹⁰ Cfr. Peterson (1985b: 90).

¹¹ Mecham (1961: 94). El discurso de apertura, a cargo de Hughes, en el que se establecieron los objetivos de Estados Unidos en ese cónclave —estrechar los lazos con los países centroamericanos y alejar cualquier resquemor existente, producto de la política intervencionista desplegada desde inicios de siglo por la Casa Blanca— está transcrito en el *Boletín de la Unión Americana*, enero de 1923, p. 2.

¹² Cfr. “La Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923)”, en Escudé y Cisneros (2000), tomo VIII, cap. 41.

¹³ Cfr. “Acta de la sesión especial del 22 de noviembre de 1922 del Consejo Directivo de la Unión Panamericana” (NARA, DS, V Inter-American Conference).

¹⁴ El programa final constaba de los siguientes puntos: estudio de las disposiciones tomadas por los países representados en las conferencias precedentes; organización de la Unión Panamericana por medio de una

era el reflejo del creciente desafío en América Latina a la concepción estadounidense del panamericanismo. Muchos de estos países se sentían, de acuerdo a esta visión, más fuertes para plantear un compromiso de la organización panamericana mayor al alcanzado en las últimas conferencias¹⁵.

La delegación estadounidense concurre a Santiago de Chile con la condición de que el temario se circunscribiría a los puntos establecidos en el programa y que no se hiciera ningún agregado. Quería aprovechar la conferencia para apaciguar el sentimiento “anti-yanqui” en la región, pero a la vez sus delegados no tenían demasiadas herramientas ya que Hughes había ordenado evitar todos los temas políticos conflictivos, que eran los que interesaban a los latinoamericanos¹⁶. Uno de los asuntos que más preocupaba al Departamento de Estado era la posible propuesta uruguaya de crear una Liga de las Naciones Americanas. Según la diplomacia del país del norte, un proyecto así hubiera implicado un desafío a la Unión Panamericana hegemonizada por Washington. Por este motivo, el delegado estadounidense Leo S. Rowe logró que el embajador Tomás Le Breton (1918-1923), le asegurara que el gobierno argentino no aceptaría esa propuesta de su vecino rioplatense. Este compromiso de la Casa Blanca les proporcionaba cierta tranquilidad, teniendo en cuenta la corriente yanquifóbica que se extendía por distintos países americanos que no aprobaban la política intervencionista del país del norte y el peso que tenía Argentina entre los demás países latinoamericanos.

Argentina, por su parte, llegaba a la Conferencia de Santiago en un clima económico más complicado que el de la inmediata posguerra. Aumentaba su deuda externa, había un proceso de retracción del mercado europeo como destino para las carnes argentinas, y también había problemas para el acceso al mercado estadounidense, a partir de la Tarifa *Fordney-McCumber*. La preocupación, entonces, giraba sobre todo en torno al problema comercial, aunque también al tema de la limitación de los armamentos, para evitar un “desequilibrio” con Brasil y Chile.

convención; estudio de los trabajos realizados sobre la codificación del Derecho Internacional por el Congreso de Jurisconsultos de Río de Janeiro; medidas destinadas a prevenir la propagación de enfermedades infecciosas; acuerdo sobre leyes y reglamentación de la comunicación marítima, terrestre y aérea; cooperación para la inspección de la mercancía que constituye el comercio internacional; medidas para simplificar los pasaportes y adoptar un modelo común; cooperación en estudios agronómicos; medidas tendientes hacia una más estrecha asociación de las repúblicas del continente con el propósito de promover los intereses comunes; consideración de los mejores medios para dar más amplia aplicación al principio del arreglo judicial o arbitral de las diferencias entre repúblicas del continente; medios para promover el arbitraje de cuestiones comerciales entre ciudadanos de diferentes países; reducción y limitación de gastos militares y navales; unificación de estudios universitarios e intercambio de títulos profesionales; derechos de los extranjeros residentes dentro de otro país americano; situación de los hijos de extranjeros nacidos en cualquier país americano; cuestiones que se produzcan por un agravio inferido por un poder no americano a los derechos de una nación americana; sistema más o menos uniforme para la protección de documentos arqueológicos y otros vinculados con la historia americana; medidas tendientes a disminuir progresivamente el consumo de bebidas alcohólicas; y futuras conferencias. Cfr. Consejo Directivo de la Unión Panamericana 1923 “Programa y Reglamento de la Quinta Conferencia Internacional Americana” (Washington: Imprenta del Gobierno); Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 206-208).

¹⁵ Cfr. Mecham (1961: 95).

¹⁶ Cfr. Lanús (2001: 224).

2. Características de la Conferencia

La Conferencia se desarrolló en la capital chilena desde el 25 de marzo hasta el 3 de mayo de 1923. Participaron 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Faltaron dos países que habían participado en la anterior: México (no estaba legalmente representado en el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, tras la negativa de Estados Unidos a reconocer al gobierno revolucionario) y Perú (por el pleito con Chile por los reclamos de las regiones de Tacna y Arica). También volvió a faltar Bolivia, que estaba disconforme con la negativa chilena a revisar el Tratado de Paz de 1904. En suma, Bolivia y Perú no asistieron debido al conflicto limítrofe que mantenían con Chile, desde la Guerra del Pacífico, aunque sí entregaron informes a la Conferencia¹⁷. En el caso de México, Washington todavía no había formalizado el reconocimiento oficial al gobierno posterior a la revolución, con lo cual ese país no era parte del Consejo Directivo de la Unión Panamericana. Esta situación generó debates y también el planteo de las naciones latinoamericanas de la necesidad de reformar la organización de la Unión Panamericana, de forma tal que los países que no tuvieran representación diplomática en Washington pudieran igualmente participar¹⁸.

El tema de la no participación de México provocó intensas gestiones en los días previos al inicio de la conferencia. Como consta en un telegrama confidencial de Hughes a Henry P. Fletcher, jefe de la delegación estadounidense, hubo una gestión de los gobiernos de Chile y de Brasil para presionar a la Casa Blanca en pos de que aceptara la inclusión de México¹⁹. En dicho telegrama, el Secretario de Estado adjunta un "ayuda memoria", que fuera entregado al gobierno brasilero para justificar la posición estadounidense sobre la cuestión. En el mismo se acusa al gobierno mexicano de ser el culpable de la no reanudación de las relaciones diplomáticas debido a la falta de reconocimiento de los contratos y derechos de ciudadanos estadounidenses en ese país. Informa que, a pesar de que formalmente no se oponían a la invitación de México a la conferencia, de ninguna manera la participación de este país podría significar un reconocimiento a su gobierno. Y señala, además, que sería casi imposible que la delegación estadounidense acordara tratados con un gobierno al que no reconocía. Esto, en los hechos, era una amenaza para

¹⁷ La ausencia de Bolivia y Perú pudo haber debilitado la posición argentina ya que eran dos países que habían actuado como aliados en conferencias anteriores.

¹⁸ Cfr. Mecham (1961: 95).

¹⁹ Cfr. Telegrama de Hughes a Fletcher del 5 de marzo de 1923 (NARA, DS, V Inter-American Conference).

evitar la participación mexicana²⁰. Como lo señala el propio Hughes en este telegrama, estaban muy preocupados por la posibilidad de que el tema del reconocimiento del gobierno de México fuera planteado en la conferencia y de que la política exterior de su país, en este punto, fuera discutida por los demás países latinoamericanos. Sin embargo, más allá de las gestiones brasileras y chilenas, América Latina no pudo plantear una posición unificada para revertir esta exclusión impuesta en los hechos por el gobierno de Washington.

La delegación argentina estaba conformada por tres integrantes: Manuel Montes de Oca – ya había sido delegado en la conferencia anterior y ministro de relaciones exteriores de Alcorta-, Fernando Saguier –senador nacional por la provincia de Buenos Aires- y Manuel E. Malbrán – representante argentino en México entre 1916 y 1922, entre otros antecedentes diplomáticos²¹. La delegación estadounidense estaba compuesta por Henry P. Fletcher –ex Subsecretario de Estado y embajador en Chile y Bélgica-, Frank B. Kellogg –senador republicano y futuro Secretario de Estado-, Atlee Pomerense –senador y ex Gobernador de Ohio-, Williard Saulsbury –ex senador demócrata-, George E. Vincent –ex decano de la Universidad de Chicago y presidente de la Fundación Rockefeller-, Frank C. Partridge –ex ministro en Venezuela y cónsul en Tánger, y director de empresas mercantiles en Vermont-, William Eric Fowler –ex militar, dedicado a negocios bancarios y de bienes raíces en Washington y Los Angeles- y Leo S. Rowe –Director General de la Unión Panamericana, ex delegado estadounidense en conferencias panamericanas y ex subsecretario del Tesoro²². Según Peterson, la delegación designada por Hughes, a diferencia de la argentina, carecía de la experiencia diplomática necesaria para cumplir los objetivos propuestos: apaciguar la desconfianza acumulada que recaía sobre Estados Unidos desde la primera guerra mundial²³.

El objetivo de Washington, como ya fue señalado, era evitar que se trataran los temas conflictivos, no avanzar demasiado en la instrumentación del panamericanismo e impedir que se

²⁰ La cancillería mexicana, en comunicación al representante chileno en México, declinó la invitación a participar en la conferencia, por no haber podido ser parte del Consejo de la Unión Panamericana, al haber tenido interrumpidas las relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Según sendos telegramas que figuran en el AMREC, el gobierno argentino intentó interceder para que México reviera su decisión de no participar en el cónclave. En un extenso telegrama de la Legación Mexicana en Buenos Aires al ministro argentino de relaciones exteriores, se explican los atropellos de la Casa Blanca para con el gobierno mexicano, incluyendo la violación de la soberanía de ese país por parte de las “tendencias de expansión imperialista de los Estados Unidos”. Por este motivo, se señala, la única posibilidad de que México concurriera sería si cesara esta situación que violentaba su dignidad nacional (AMREC, V Conferencia Panamericana).

²¹ Al final de la conferencia, la delegación argentina presentó al ministro de relaciones exteriores un extenso informe sobre su actuación, de más de 150 páginas: Delegación Argentina 1923 “Informe presentado a S. E. el Señor Ministro de Relaciones Exteriores por la Delegación Argentina”, 23 de mayo de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana, Anexo al Legajo X).

²² Cfr. MRE 1923 “Los delegados de los Estados Unidos de América a la Quinta Conferencia Internacional Americana. Breves Notas Biográficas” (AMREC, V Conferencia Panamericana, folios 401-402). También hay una pequeña biografía de cada delegado en un documento del Departamento de Estado (NARA, DS, V Inter-American Conference).

²³ Cfr. Peterson (1985b: 91).

sometiera a discusión su política exterior. Luego de la falta de cooperación interamericana durante la primera guerra mundial y del repudio de Estados Unidos a la Sociedad de Naciones, querían evitar que la organización panamericana se transformara en un efectivo sistema de seguridad regional. Por eso se opusieron a la Liga de Naciones Americanas que proponía Uruguay. La falta de interés de la Casa Blanca no sólo en la propuesta uruguaya, sino en cualquiera que planteara un sistema de defensa continental contra agresiones externas –una suerte de panamericanización de la doctrina Monroe- reflejaba el avance de los sectores aislacionistas en Estados Unidos y la percepción de que la derrota alemana había significado el final de la amenaza externa²⁴. La potencia del norte quería tener las “manos libres” para consolidar su hegemonía en América.

Argentina también tenía una actitud de cautela frente al cónclave. A tono con su escepticismo frente a cualquier avance concreto del panamericanismo, la delegación nacional presentó una “advertencia preliminar”: *“Antes de entrar a la discusión de las diversas e importantes discusiones involucradas en los temas que quedan enumerados, la Delegación Argentina consideró conveniente hacer una declaración de carácter general a la conferencia con la posición de nuestro país ante los proyectos de convención que habrían de discutirse. Manifestó la Delegación Argentina que solamente le convenía a su país aceptar las restricciones a sus facultades legislativas que toda convención supone cuando aparece indudable la existencia de recíprocos beneficios para los contratantes; que consideraba un acto de lealtad expresar con toda franqueza su posición ante las convenciones que se proyectaban y que solo suscribiría cuando encuadrasen dentro del concepto emitido; que tratándose del asunto en debate, encontraba que la Argentina no habría de recibir ningún beneficio poniendo su firma a una solución que tendría a modificar la legislación vigente y a restringir sus facultades legislativas. Concluyó manifestando su convicción de que el bien entendido panamericanismo se servía con actitudes de sinceridad y franqueza, ya que no había conveniencia ninguna en suscribir allí una convención que luego no había de ser ratificada por el Poder Legislativo de la República”*²⁵. El gobierno argentino reconocía, así, su práctica de no ratificar lo que firmaba en las conferencias panamericanas. Y ahora iba por más: planteaba que era mejor directamente no firmar convenciones que luego no serían ratificadas por su congreso. Era un “sinceramiento”, que implicaba manifestar el desdén del país para con lo pactado en las conferencias panamericanas²⁶.

²⁴ Cfr. Mecham (1961: 100).

²⁵ “Una advertencia preliminar de la Delegación Argentina”, en Delegación Argentina, 1923, Doc. Cit, p. 69.

²⁶ Cfr. Gallardo, Ángel 1923 “Instrucciones dadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Delegación Argentina a la Quinta Conferencia Panamericana”, Buenos Aires, marzo de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana). También transcriptas en MREC *Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, pp. 362-367.

La Conferencia dividió los diversos temas del programa en ocho comités principales: político, jurídico, higiene, comunicaciones, comercio, agricultura, armamentos y educación²⁷. A continuación, se analizarán los temas más relevantes.

i. Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los estados americanos

Sobre este particular, se adoptó un tratado continental para el arreglo de disputas entre las repúblicas americanas. El mismo establecía que todas las controversias surgidas entre estados americanos y que no hubieran podido ser arregladas por medio de la vía diplomática serían sometidas a una Comisión Investigadora para que la misma presentara su informe. En su artículo I, el tratado señala que: *“Toda cuestión que, por cualquiera causa, se suscitare entre dos o más de las Altas Partes Contratantes, y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de Tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión constituida del modo que establece el artículo IV. Las Altas Partes Contratantes se obligan, en caso de conflicto, a no iniciar movilizaciones, concentraciones de tropa sobre la frontera de la otra parte, ni ejecutar ningún acto hostil ni preparatorio de hostilidades, desde que se promueva la convocatoria de la Comisión Investigadora, hasta después de producido el informe de la misma, o de transcurrido el plazo a que se refiere el artículo VII”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 223). Esta comisión estaría formada por cinco miembros, todos ciudadanos americanos, y tendría un año de plazo para elaborar sus conclusiones. Las conclusiones a las que llegase serían consideradas como informes, y no tendrían la fuerza de fallos arbitrales²⁸. Este tratado, conocido como Tratado de Gondra –llamado así porque fue presentado por el jefe de la delegación paraguaya, Manuel Gondra- sin duda fue el resultado de la presión estadounidense por desdibujar cualquier avance del arbitraje compulsivo como mecanismo para resolver las controversias²⁹.

Argentina, en las discusiones en comisiones, volvió a insistir con su viejo proyecto de arbitraje obligatorio, pero no encontró eco en la delegación estadounidense. En la transcripción de las discusiones internas de la delegación liderada por Fletcher, del 12 de abril, se explica la

²⁷ Además, se conformó un comité directivo, compuesto por los jefes de cada delegación y encabezado por el presidente de la conferencia –Agustín Edwards, jefe de la delegación chilena-, para dirigir y reglamentar los trabajos de la misma, resolver sobre los temas nuevos y las resoluciones independientes, así como las futuras conferencias. Se celebraron 16 sesiones plenarias, se aprobaron y firmaron un tratado y tres convenciones (sobre marcas de fábrica, publicidad de documentos aduaneros y uniformidad de la nomenclatura en la clasificación de mercancías), y se adoptaron alrededor de 70 resoluciones

²⁸ Este pacto era significativamente menos vinculante que otros firmados anteriormente. Para un análisis crítico del mismo, véase Mecham (1961: 99). Un detalle de cómo funcionaría la comisión especial puede encontrarse en Caicedo Castilla (1961: 43-44).

²⁹ Hacia 1938, 19 países americanos lo habían ratificado. Cfr. Green (1942: 60).

preocupación estadounidense por el posible avance de la propuesta argentina de introducir el arbitraje obligatorio como principio para resolver las diferencias en el continente³⁰. En las dos comisiones en las que se discutió la cuestión, los delegados argentinos presentaron la misma posición que habían planteado en conferencias anteriores: habría que adoptar un principio regional de arbitraje obligatorio más amplio. Hughes sólo autorizó a sus delegados a aprobar el proyecto cuando la Comisión Jurídica trocó el arbitraje obligatorio por la citada Comisión de Investigación en caso de pleitos, cuyos dictámenes, como se dijo, no serían compulsivos³¹.

En un resumen de los resultados obtenidos por la conferencia, publicado por el Departamento de Estado para la prensa, se expresaba la posición estadounidense: “*Este tratado se asemeja en sus rasgos generales a los tratados Bryan y al Tratado que establece Comisiones Investigadoras que se celebró en Febrero de 1923 entre los Estados Unidos de América y las Repúblicas de Centro América. Es digno denotarse que este Tratado es de carácter exclusivamente Americano, que establece medios de arreglar las disputas Americanas por los Americanos mismos*”³². Los primeros habían sido firmados entre Washington y diversos países latinoamericanos para el arreglo pacífico de disputas, en los años iniciales del gobierno de Wilson³³. El segundo era el que había alcanzado la Casa Blanca, pocas semanas antes, con los países centroamericanos, en el cual se dejaba de lado el carácter compulsivo. Sin duda, el gobierno de Estados Unidos quería evitar cualquier limitación a su política expansionista y su intervención militar y política en Centroamérica, por lo cual logró limitar al mínimo el espíritu del tratado. Lo cierto es que este tratado nunca fue llevado a la práctica por el país del norte, ni tampoco fue aplicado en América en el lustro que transcurrió hasta la Sexta Conferencia Panamericana. Argentina, por su parte, nunca lo ratificó.

Una vez más, no se resolvió cómo avanzar en la implementación y profundización del principio de arbitraje efectivo, que no fue objeto de resolución alguna³⁴, entre otras cosas debido a las recomendaciones del Secretario Hughes, quien instruyó a sus delegados para que no sometieran a debate la doctrina Monroe, y su puesta en práctica por parte de Estados Unidos, considerada como una política exterior nacional del gobierno del país del norte, y no como un acuerdo continental: “... [Hughes] prevenía a los delegados contra toda discusión sobre la Doctrina Monroe y les prohibía que respaldaran todo arreglo, e incluso resolución, que de

³⁰ Véase la transcripción de dicho documento con las discusiones internas de los delegados estadounidenses en el **Anexo V**.

³¹ Cfr. Peterson (1985b: 91).

³² Departamento de Estado 1923 “Resumen de los resultados obtenidos por la Quinta Conferencia Internacional de Estados Americanos”, 4 de junio de 1923, documento producido para la prensa, traducido y remitido al MREC por Felipe A. Espil, Encargado de Negocios de la Argentina en Estados Unidos (AMREC, V Conferencia Panamericana, folios 14-15).

³³ Según los mismos, en todo litigio entre dos países que no se resolviera por acuerdo mutuo debía apelarse a una mediación, antes de dirimirse por las armas.

³⁴ Cfr. Rodríguez Larreta (1938: 42).

algún modo pudiera restringir su puesta en práctica por parte de los Estados Unidos. Caracterizaba escrupulosamente a la Doctrina como una política regional de los Estados Unidos y negaba que fuera 'un acuerdo regional'" (Peterson, 1985b: 91). La Casa Blanca no estaba dispuesta a "continentalizar" la doctrina Monroe ni a poner en discusión su intervencionismo imperialista en América Latina, cuestión que le traería, en la siguiente conferencia panamericana, bastantes problemas.

ii. Reducción de armamentos

El tema XII del programa, relativo a la reducción de presupuestos militares y navales, fue el que más debate generó en la conferencia³⁵. Como no había disposición general para examinar y poner en discusión la reducción de los gastos militares, el debate giró en torno a las posiciones de tres países: Chile, Brasil y Argentina³⁶. Esta controversia, entonces, volvía poner en primer plano la carrera armamentista de los países del ABC –Argentina, Brasil y Chile-. El gobierno de Río de Janeiro había planteado que estos tres países discutieran previamente si era posible acordar una limitación de los armamentos, pero la Casa Rosada se opuso, planteando que el tema debía debatirse con todos los países en la Conferencia de Santiago, con la mayor amplitud posible.

La primera propuesta fue de la delegación chilena y fue realizada por el delegado Huneeus, que era el portavoz de la Comisión de armamentos. Sin embargo, su ponencia tenía un carácter vago y general, planteaba que las naciones americanas no estaban suficientemente armadas y que debían conservar la libertad para aumentar sus fuerzas militares de acuerdo con sus necesidades. Esta intervención ocasionó la rápida reacción argentina, a través de un discurso de Montes de Oca, quien manifestó que la vaguedad de la misma no podía significar un avance concreto y real en la reducción de los armamentos³⁷.

Este tema concentró gran interés por parte de la prensa, que dio a conocer los debates suscitados en la comisión. Hubo luego otra propuesta chilena, que tendía a fijar el límite de las fuerzas navales de los respectivos países en 66.000 toneladas durante los primeros cinco años y

³⁵ En esta Comisión se terminó adoptando el Tratado de Gondra, descrito en el apartado anterior, que en realidad no tenía que ver con el tema de la reducción de armamentos. Cfr. Mecham (1961: 98).

³⁶ El resto de los países latinoamericanos no tenían flotas navales y Estados Unidos, al haber llegado a acuerdos con otras potencias, como Francia, Gran Bretaña, Japón y China en la reciente Conferencia de Desarme de Washington (1921), no quería entrometerse demasiado en el conflicto entre los países del ABC. Sin embargo, la delegación estadounidense contaba con un detalladísimo informe del Departamento de Guerra de su país sobre las dotaciones militares de cada estado latinoamericano y sobre las aspiraciones de cada uno de ellos en la conferencia. Cfr. "Memorandum for the American Delegation to the Fifth International Conference of American States", Washington, 24 de enero de 1923 (NARA, DS, V Inter-American Conference).

³⁷ Véase discurso de Montes de Oca citado en el **Anexo V**.

en 90.000 durante los cinco años siguientes, además de 85.000 toneladas para cruceros y torpederos y 15.000 para submarinos. Brasil presentó otra moción que fijaba en 80.000 toneladas el límite del tonelaje de los barcos de guerra, propuesta que fue aceptada por Chile. Argentina, por su parte, presentó una propuesta alternativa, que limitaba a 55.000 toneladas el máximo permitido, lo cual haría imposible a Brasil adquirir un tercer barco de guerra, y a Chile comprar un segundo barco. Según la argumentación de Montes de Oca, ese límite era suficiente ya que su país no deseaba aumentar su marina, ni obligar a los demás a aumentar las suyas³⁸.

Como la iniciativa no parecía poder prosperar, el presidente chileno, Arturo Alessandri, reunió a los delegados de esos tres países, el 29 de abril, y los conminó a alcanzar un acuerdo. Pocos días más tarde, la delegación trasandina presentó otra propuesta, que al ser también rechazada por la delegación argentina, que insistía en las 55.000 toneladas, hizo que se finalizara el debate. Argentina insistía en que el tema se resolviera definitivamente en la Conferencia de Santiago, pero tanto Chile como Brasil, que no querían aceptar la limitación de armamentos planteada por el gobierno de Alvear, parecían estar dispuestos a aplazar la cuestión.

La postura estadounidense se limitó a intentar que el tema no estancara el funcionamiento de toda la conferencia. El presidente de esa delegación, Fletcher, procuró negociar con los países del ABC para que el tema se resolviera en una futura reunión en Washington. Sin embargo, Ángel Gallardo, ministro de relaciones exteriores, descartó la propuesta estadounidense de aplazar la cuestión para una posterior conferencia, y sostuvo que el problema debía arreglarse sí o sí en Santiago de Chile. El diferendo hizo que el mismo Fletcher, que era el presidente de la Comisión de Limitación de Armas, presentara un informe final en la sesión plenaria lo suficientemente vago como para que en los hechos quedara postergado cualquier acuerdo sustantivo sobre limitación de armamentos entre las naciones sudamericanas. Así describía el Departamento de Estado la resolución de esta cuestión: "*Se presentaron al Comité varias proposiciones concretas para la limitación de los armamentos, pero con motivo de los puntos de vista divergentes de las principales delegaciones interesadas, fué imposible llegar a un acuerdo sobre este tema en la actual conferencia*"³⁹.

En definitiva, sobre el tema de los armamentos se acordaron cinco recomendaciones: declarar el anhelo para que se mantenga la paz y condenar la exageración de las fuerzas armadas y militares; recomendar a los gobiernos que adhieran a los principios de la Segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1907 para la solución pacífica de los conflictos internacionales y a los métodos preventivos de la guerra; estudiar pactos tendientes a la reducción de los armamentos;

³⁸ Las distintas propuestas y contrapropuestas presentadas en esta comisión están transcritas en el "Report of the Delegates of the USA to the Fifth International Conference of American States", Washington, Government Printing Office, 1924, pp. 21-26 (NARA, DS, V Inter-American Conference).

³⁹ Departamento de Estado 1923, Doc. Cit., folio 16.

adherir al Tratado Número I celebrado en Washington el 6 de febrero de 1922 (ninguna potencia adquiriría buque capital que excediera las 35.000 toneladas de desplazamiento normal, ni ningún buque portador de aeroplanos que pasara las 27.000 toneladas, ni ningún buque capital que montara cañones cuyo calibre superara las 16 pulgadas); y adherir a Convenciones de La Haya sobre restricción de hostilidades militares, usos de la guerra, derechos y deberes de los neutrales⁴⁰. Esta fue la propuesta final de Chile, que dejaba de lado la iniciativa de Argentina de establecer limitaciones concretas.

Según un telegrama cifrado enviado por la delegación argentina al ministro Gallardo el 5 de abril ya se vislumbraba que se impondría la estrategia chilena, en alianza con Río de Janeiro y Washington, aún cuando el gobierno anfitrión fue presentando otras propuestas, a medida que los debates avanzaban: *“La cuestión de los armamentos empieza a despejarse pero puede además asegurarse que no se llegará a la solución debida. (...) Conversaciones tenidas nos dejan la impresión de que Chile y Brasil y acaso Estados Unidos de América procuran dar largas al asunto tal vez para llegar a una solución indefinida como sería la comisión propuesta que es análoga a la de Valparaíso con los agravantes de ser permanente y en evidenciar el fracaso de la Conferencia. Por nuestra parte hemos dejado reiteradamente establecido que cualquiera que sea la solución a que arribe la comisión informante, nos reservamos el derecho de hacer oír en la Conferencia Pan Americana las opiniones, propósitos y puntos de vista de nuestro gobierno”*⁴¹.

En las instrucciones dadas a la delegación argentina, se planteaba que *“Debe aceptarse teóricamente la ventaja de limitar los armamentos o aun llegar a un desarme relativo, para impedir la ruinosa competencia de armamentos que distrae fuerzas y recursos necesarios para el progreso moral y material de estos países”*⁴². Sin embargo, siempre se planteaba el resguardo a la soberanía nacional para tomar decisiones de este tipo: *“No obstante estas declaraciones generales al tratar concretamente el punto conviene conservar para la República la más amplia libertad para adquirir los armamentos que considere necesarios para su propia seguridad y armónica convivencia”*⁴³. De todos modos, la preocupación principal estaba en la competencia militar con Brasil: *“La República Argentina no aceptará proporción alguna de limitación que no sea bajo la base de la igualdad con el país más armado de Sud y Centro América”*⁴⁴. Esto

⁴⁰ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 248-285).

⁴¹ Telegrama cifrado N. 143, enviado por la delegación argentina al ministro de relaciones exteriores, Santiago de Chile, 5 de abril de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana). En los días siguientes existió un ida y vuelta permanente entre la delegación argentina y Ángel Gallardo, en torno a las diferentes propuestas sobre reducción de armamentos que se iban presentando. Y hasta hubo una intervención del presidente chileno Arturo Alessandri, que se comunicó directamente con su par argentino para intentar destrabar la situación.

⁴² Gallardo, Ángel 1923, Doc. Cit.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

explica que, frente a la propuesta de Chile y Brasil, la estrategia argentina haya sido contraponer un proyecto más restrictivo en cuanto al tonelaje naval permitido, que impedía a estos países adquisiciones concretas de barcos de guerra.

El propio Montes de Oca explicaba claramente su divergencia sobre cómo se había resuelto la situación: *“En lugar de ser afrontada directamente su solución, se pusieron en debate resoluciones para condenar teóricamente el exceso de las armas; se esbozaron recomendaciones de convenios entre Estados para no adquirir buques o para no emplear medios crueles de ofensa. La delegación argentina expresó que tales discusiones no atacaban, a su juicio, el problema indicado en el punto XII del programa y que como su país había concurrido a la Conferencia inspirado en el propósito de llegar a la realidad de los hechos, a la ‘reducción y limitación de los armamentos militares y navales’, aspirando de este modo a hacer obra efectiva de panamericanismo, su delegación se sentía obligada a manifestar que esas declaraciones y recomendaciones abstractas, si bien no podían menos de merecer su voto, distaban mucho, desgraciadamente, de satisfacer el ideal argentino y llenar las expectativas fijadas por nuestro gobierno y nuestro pueblo”*⁴⁵. Argentina, en este punto, no logró su cometido, y el tema quedó circunscripto a difusas declaraciones que no contemplaban la propuesta concreta presentada por la delegación que presidía Montes de Oca. Así lo manifestaba el canciller Gallardo en circular a todas las legaciones enviada el 2 de mayo: *“La República Argentina lamenta que a pesar de la forma leal y decidida en que ha hecho todo esfuerzo para solucionar problema tema XII propuesto por Chile en el programa no haya sido posible obtener acuerdo general para reducir y limitar gastos en armamentos navales y terrestres sobre bases justas y practicables”*⁴⁶.

La actitud de “abstención” de Estados Unidos provocó el rechazo del gobierno argentino. En un Memorándum del 18 de abril del ministerio de relaciones exteriores, se consigna que *“El señor Ministro de Relaciones Exteriores llamó a su despacho al Embajador de los Estados Unidos de América, y le manifestó en nombre del Excmo. Señor Presidente de la Nación Doctor Marcelo T. de Alvear, la extrañeza del gobierno argentino, por la indiferencia de la delegación norteamericana ante el V Congreso Panamericano de Santiago de Chile, con respecto a las discusiones del Punto XII del programa de reducción de armamentos, cuya redacción de deba el Secretario de Estado, Señor Hughes modificando la primera redacción propuesta por Chile en la reunión del Comité que formuló el programa en Washington. Que era sorprendente que en la defensa de ese punto se encuentre casi aislada la delegación argentina sin contar con el apoyo*

⁴⁵ Declaraciones citadas por el *Diario de Valparaíso*, 20/06/1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana, folio 160).

⁴⁶ Circular del MRE, Buenos Aires, 2 de mayo de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana). Publicado en *El Día*, 9 de mayo de 1923.

que hubiera sido de esperar por parte de los autores y los redactores de ese tema⁴⁷. Las diferencias entre las dos diplomacias volvían a ser destacadas por el gobierno argentino.

iii. Marcas y patentes

Se adoptó una Convención para la protección de marcas de fábrica, comercio y agricultura y nombres comerciales. El artículo I de la Convención establecía que *“Las Altas Partes contratantes convienen en que toda marca de fábrica, comercio o agricultura, registrada o depositada en uno de los Estados signatarios de la Convención, por persona domiciliada en cualquiera de ellos, directamente o por medio de representante legal, podrá obtener en los demás la misma protección que éstos otorguen a las marcas registradas o depositadas en su propio territorio, sin perjuicio de derechos de terceros y siempre que se llenen las formalidades y condiciones exigidas por la legislación interna de cada Estado...”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 223).

Las instrucciones a la delegación argentina, en este punto, era claras: *“A este respecto harán conocer los antecedentes e informes preparados sobre el particular haciendo presente que respecto a marcas de fábrica y de comercio el gobierno argentino no puede vincularse a mayores compromisos que los que ha aceptado en las convenciones anteriores”*⁴⁸. Argentina, como en conferencias anteriores, quería limitar el reconocimiento de las marcas y patentes.

Estados Unidos, por el contrario, necesitaba que se avanzara en este tema y presentó un proyecto de resolución para mejorar lo acordado en la conferencia anterior, dado que su país concentraba prácticamente todas las marcas registradas. Según un Memorándum de la Unión Panamericana, hacia enero de 1923 se habían registrado 793 marcas en el Bureau Internacional de La Habana (creado a partir de la Convención sobre Marcas, en agosto de 1910, en la Cuarta Conferencia Panamericana). De esas, 740 correspondían a Estados Unidos, 31 a Cuba, 19 a República Dominicana y 3 a Haití⁴⁹. O sea que más del 93% de las marcas registradas en el continente correspondían a Estados Unidos.

El informe posterior del Departamento de Estado explica la posición de su gobierno en este tema: *“La delegación de los Estados Unidos, con objeto de satisfacer las objeciones que ciertos países latino americanos hicieron a la Convención sobre Marcas de Fábrica de 1910, presentó un proyecto de convención el cual, después de ciertas modificaciones que se hicieron a*

⁴⁷ Memorándum del MRE, Buenos Aires, 18 de abril de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana).

⁴⁸ Gallardo, Ángel 1923, Doc. Cit. [El subrayado es nuestro]

⁴⁹ Memorándum de la Unión Panamericana para la V Conferencia Panamericana, 1923, Ítem I, p. 7 (NARA, DS, V Inter-American Conference).

moción de otras delegaciones, fue aprobado. Se cree que esta convención, en la forma en que se firmó finalmente, da toda la protección que puede esperarse razonablemente a las marcas de fábrica americanas en este continente, y que el pago de los derechos nacionales en su totalidad como se ha establecido, será aceptable a los dueños de marcas de fábrica, quienes ahora tienen el privilegio de elegir los países en que desean se registren sus marcas. El principio fundamental de esta convención respeta por completo la legislación nacional y los intereses fiscales de los Estados Signatarios, y da protección completa a los que utilizan las marcas de fábrica en los países en que se adquiere propiedad de ellas mediante registro”⁵⁰.

Argentina había tenido que ceder también en este punto, pero en el informe final de la delegación explicaban, justificando su voto, que lo firmado no lesionaba ningún punto de la legislación nacional, ni sus intereses fiscales.

Si bien esta convención fue firmada por todas las delegaciones, sólo Brasil, Cuba, Estados Unidos, Haití, Paraguay y República Dominicana la habían ratificado hacia 1938. Argentina, una vez más, no lo había hecho.

iv. Reglamentación de las comunicaciones marítima, terrestre y aérea

Sobre este tema se adoptaron varias resoluciones, pero siempre en el espíritu vago y poco concreto adoptado en conferencias anteriores. La resolución sobre transporte marítimo recogió la proposición estadounidense de recomendar el fomento y mejora de las comunicaciones marítimas entre los estados americanos, mediante la adopción de reglamentos y disposiciones en los puertos de entrada, concesión de exenciones y facilidades compatibles con las leyes de cada país, entre otras⁵¹.

También hubo una resolución para alentar el transporte intercontinental ferroviario y los caminos para los automóviles, medio de transporte en gran expansión por esos años, y otra que recomendaba establecer una Comisión Inter-Americana de Aviación, con el fin de estudiar las leyes y disposiciones relativas a la aviación comercial. Una cuarta resolución alentaba la comunicación eléctrica y también establecía la creación de otra Comisión Inter-Americana, vinculada a este tipo de comunicación.

A diferencia de las primeras conferencias, en las que el transporte ferroviario y mediante buques a vapor eran una preocupación central, ahora aparecían los nuevos medios de transporte – automotor, aéreo- y con ellos nuevas preocupaciones. Lo mismo ocurrió en lo referido a la

⁵⁰ Departamento de Estado, 1923, Doc. Cit., folio 15.

⁵¹ Cfr. Green (1942: 61-62).

comunicación. La iniciativa la tuvo Estados Unidos, que presentó diversos proyectos para ampliar la comunicación y el transporte marítimo, terrestre y aéreo, todos proyectos que fueron aprobados⁵². La conferencia fue testigo, por ejemplo, de la inauguración de la primera línea telefónica intercontinental. También se acordó la conformación de una comisión de ingenieros de rutas, en 1924, y al año siguiente se reunió la Primera Conferencia Panamericana de Carreteras, puntapié para construir la Ruta Panamericana. El transporte automotor, hegemonizado como rama industrial por el país del norte, empezaba una vertiginosa expansión, en competencia con el transporte ferroviario, que en América del Sur estaba dominado por capitales ingleses.

Sobre este tema, las instrucciones a la delegación argentina eran las habituales, aprobar las declaraciones de principios, pero oponerse a cualquier avance concreto: “*Estamos de acuerdo en que es conveniente mejorar y ampliar las facilidades para los transportes marítimos, pero haciendo la salvedad que por nuestra parte no podemos comprometernos a asegurar ni conceder primas, subvenciones, ni privilegios pecuniarios*”⁵³. Lo mismo planteaban para todos los demás puntos: declarar el acuerdo, pero “*sin contraer mayores compromisos*”.

v. Organización de la Unión Panamericana y futuras conferencias

Hubo largos debates en el Comité Político, presidido por Montes de Oca, en los que se discutió cómo reorganizar la Unión Panamericana⁵⁴. Se establecieron, finalmente, algunos cambios en dicha organización. Se crearon, a propuesta de Chile, cuatro comités permanentes para ayudar a la Unión en el estudio de las siguientes materias: relaciones económicas y comerciales entre los estados americanos; organización internacional del trabajo en el continente; temas de higiene; y desarrollo de la cooperación intelectual. Al mismo tiempo, se reformó el artículo que establecía la forma en que se constituía la Junta Directiva de la Unión Pan Americana, para autorizar a una república que no tuviera representante diplomático acreditado en Washington –como era el caso de México en ese momento–, a que nombrase un representante especial en la Junta Directiva, y estableciendo, a propuesta de Colombia, que el presidente de dicha Junta, que hasta ese momento era *ex officio* el Secretario de Estado de Estados Unidos, fuera electo, al igual que el vicepresidente, por la misma Junta⁵⁵.

⁵² Cfr. “Report of the Delegates of the USA to the Fifth International Conference of American States”, Washington, Government Printing Office, 1924, pp. 13-17 (NARA, DS, V Inter-American Conference).

⁵³ Gallardo, Ángel, 1923, Doc. Cit.

⁵⁴ Cfr. “Report of the Delegates of the USA to the Fifth International Conference of American States”, Doc. Cit., pp. 3-6.

⁵⁵ Cfr. Green (1942: 59-60).

Se lograba, así, cierta restricción del poder estadounidense en la organización panamericana. La Casa Blanca debió ceder, para evitar hasta la apariencia cualquier atisbo de desigualdad en los derechos formales de las naciones, y terminó aceptando la propuesta colombiana para evitar una confrontación. En las instrucciones impartidas a los delegados argentinos se planteaba lo siguiente: *“Si bien puede ser conveniente ampliar y mejorar el plan y la eficiencia de la Oficina Internacional, no conviene obligar a la República por medio de una convención, que aunque fue firmada en la IV Conferencia, no fue ratificada por el Congreso”*⁵⁶. Esto es lo que finalmente se resolvió ya que, amén de las modificaciones señaladas, se pospuso para la siguiente conferencia la sanción de una Convención o Tratado sobre la Unión Panamericana. Éste sería un tema sumamente conflictivo, como veremos, en la Sexta Conferencia Panamericana.

También se resolvió que el siguiente cónclave sería en La Habana, a la mayor brevedad posible, antes de los cinco años de clausurada ésta. Estados Unidos logró imponer como sede la capital de Cuba, país que se encontraba en una situación “semicolonial” con respecto a su poderoso vecino del norte. Las instrucciones a la delegación argentina, en cambio, indicaban que debía apoyarse como sede de la siguiente conferencia a la ciudad de Montevideo.

vi. Liga de Naciones Americanas

Existía cierta preocupación, por parte de algunos países latinoamericanos, por el carácter limitadamente “comercialista” que había adquirido la Unión Panamericana. Según algunos, había que ampliar al carácter de la misma para que se ocupara de todos los asuntos interamericanos. En esta línea, hubo una propuesta de crear una Liga de Naciones Americanas, inspirada en un proyecto del ex presidente uruguayo Baltasar Brum (1919-1923), que planteaba, entre otras cosas, una panamericanización de la doctrina Monroe. Proponía que cada país debía hacer una declaración indicando que repelería cualquier agresión contra un país americano por parte de una potencia extracontinental. Esta regionalización de la vieja doctrina, según su entender, colocaría a todos los países en pie de igualdad y quitaría a Estados Unidos el autoasignado rol de gendarme del continente. Era una novedosa propuesta de un pacto de seguridad interamericana⁵⁷.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cfr. Mecham (1961: 96-97).

Del lado de Washington, la administración republicana estaba en contra de cualquier liga de naciones, fuera universal o regional⁵⁸. Y le preocupaba que pudiera avanzar la propuesta uruguaya. Así lo expresa un artículo publicado en el *Washington Post* poco antes de iniciarse la Conferencia: “*Oposición de un Pacto de Liga entre las Américas. Los funcionarios Oficiales de Washington no concuerdan con el plan de absorción de la Doctrina de Monroe por el Nuevo Grupo. Sería una Complicación. Interfiere con la política de Hughes, cuyo propósito es hallar un lazo de común interés entre las naciones del nuevo mundo. Absorción de la Doctrina de Monroe dentro de una liga americana de naciones, en la que la doctrina mantenida por los Estados Unidos exclusivamente durante más de un siglo, pasaría al control de un consejo de naciones, no contará con la aprobación de este Gobierno en sus ramas ejecutiva ni legislativa. Esta fue la reacción manifestada ayer ante el plan presentado por el Presidente del Uruguay, Don Baltazar Brum, que se propone presentar a la Conferencia Panamericana de Santiago á realizarse el más próximo. Existe aquí la idea de que la propuesta uruguaya puede complicar los esfuerzos que el Presidente Harding y Secretario Hughes han estado haciendo durante los últimos cuatro ó cinco meses para consolidar la opinión pública y gubernativa en los países panamericanos no sólo para la seguridad de éste hemisferio sino como una lección de cosas para las naciones del Viejo Mundo incapaces de resolver sus diferencias después de la Guerra. Los puntos débiles de la doctrina Brum de una liga de naciones son de que no existe una opinión unánime al respecto en Sud América y que los Estados Unidos perderían parte del terreno ganado en los países vecinos si se vieran obligados a rehusar asociarse con un movimiento que infringiría su determinación sobre la doctrina de Monroe”⁵⁹.*

En la conferencia, tras la presentación uruguaya, hubo una intervención colombiana que analizó detalladamente la doctrina Monroe y demostró cómo había sido usada, arbitrariamente, en beneficio exclusivo de Estados Unidos⁶⁰. Esto motivó una intervención de Fletcher que fue taxativa: la doctrina Monroe había sido y seguiría siendo una política exclusivamente estadounidense, por lo cual se oponían totalmente a cualquier intento de continentalizarla. El Departamento de Estado quería evitar a toda costa que se discutiera el tema en la conferencia.

Como se dijo más arriba, hubo gestiones entre las diplomacias estadounidense y argentina para que se rechazara esta iniciativa uruguaya. Se dio una coincidencia, en este punto, entre las delegaciones de Buenos Aires y Washington: ambas se opusieron a la propuesta uruguaya de una Liga Americana de Naciones. Sobre este proyecto, que finalmente no prosperó, decían las instrucciones recibidas por los delegados argentinos: “*Con referencia a este punto los*

⁵⁸ Cfr. Hughes (1928: 112).

⁵⁹ Artículo publicado en el período *Washington Post*, 12/02/1923, traducido y enviado al ministro de relaciones exteriores de Argentina por el Encargado de Negocios en Washington, el 26 de febrero de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana, Legajo VII, folio 66). [El subrayado es nuestro]

⁶⁰ Cfr. Scenna (1970: 139).

señores delegados deben cuidar de no emitir opinión anticipada. Cuando se suscite su discusión, si las objeciones que se llegaren a formular contra la proposición uruguaya hicieran vislumbrar su rechazo, la delegación argentina intentará desviar esa decisión desfavorable en las comisiones o en la Conferencia, haciendola derivar hacia alguna moción atenuante o de aplazamiento para otra Conferencia a fin de que no aparezca visible tal rechazo. Si no se obtuviera este propósito y dejando siempre a salvo nuestra simpatía y buena voluntad hacia los uruguayos, la delegación argentina votará en contra de tal proposición”⁶¹.

Queda clara la postura del gobierno de Buenos Aires: se oponían, pero no querían confrontar con uno de sus aliados en el concierto de naciones americanas, por lo tanto hicieron lo propio para evitar que se llegara la votación. Algo similar pasó con Estados Unidos, que tampoco estaba interesado en el proyecto uruguayo y se aseguró, antes del inicio de la conferencia, que Argentina tampoco lo apoyaría.

Finalmente, como tradicionalmente se hacía con otros temas conflictivos, se envió la propuesta a la Junta Directiva de la Unión Panamericana, para un posterior estudio de la misma. El propio Fletcher, en declaraciones publicadas posteriormente por la prensa mexicana, se refirió a la propuesta uruguaya y a la discusión de la doctrina Monroe en la conferencia: *“Oí decir que existía un plan para una Liga de Naciones Sud-Americanas y también supe que existía un plan para reemplazar a la doctrina Monroe. El asunto no fue discutido en la Conferencia y no pasó adelante mientras nosotros estuvimos ahí”⁶².*

En realidad, como consta en el propio informe de los delegados estadounidenses⁶³, el tema sí fue propuesto por Uruguay en la conferencia y existió una ponencia muy crítica de la delegación colombiana, pero el debate sobre la doctrina Monroe y un posible pacto de seguridad continental fue abortado por la intervención de los delegados estadounidenses, con el apoyo de otras delegaciones, incluyendo la argentina. El “aislacionismo” del gobierno republicano respondía a la necesidad de tener las “manos libres” para desplegar una política exterior intervencionista.

vii. Otros

Se estableció una convención para uniformar la nomenclatura en la clasificación de mercaderías. Esta convención, presentada por la delegación estadounidense, establecía el empleo de la

⁶¹ Gallardo, Ángel, 1923 Doc. Cit.

⁶² Declaraciones periodísticas de Fletcher citadas en un Telegrama enviado al Ministro Ángel Gallardo por el Cónsul General argentino en México, 2 de junio de 1923 (AMREC, V Conferencia Panamericana).

⁶³ Cfr. “Report of the Delegates of the USA to the Fifth International Conference of American States”, Doc. Cit., p. 6.

llamada “Nomenclatura Bruselas” de 1913, por las partes contratantes, en sus estadísticas de comercio internacional. En caso de diferendos, se establecía el mecanismo del arbitraje para resolverlos. En este punto no hubo grandes discusiones. Las instrucciones de Buenos Aires planteaban que estaban de acuerdo en aceptar todas las medidas que sirvieran a los fines de facilitar el comercio en el continente. Sin embargo, una vez más, la convención no fue luego ratificada por el congreso argentino.

Se aprobó, también, una convención para dar a publicidad los documentos relativos a las aduanas. En su artículo I, se señalaba que: “*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a comunicarse mutuamente todas las leyes, decretos y reglamentos que rigen la entrada o salida de mercaderías, así como todas las leyes, decretos y reglamentos relativos a la entrada o salida de naves de sus puertos respectivos*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 238). Según el Departamento de Estado, “*El objeto de esta convención es ayudar al comercio interamericano que a menudo tropieza con dificultades por falta de conocimiento de las diversas leyes de aduanas, reglamentos y procedimientos. La convención no solamente establece el intercambio de todas las leyes de aduanas, decretos y reglamentos entre los Estados contratantes, sino que también pone a cargo de la Alta Comisión Inter-Americana la publicación de un manual que contenga dichas leyes de los países respectivos. Se convino en una sola enmienda, que establece que estas leyes se publiquen en forma abreviada para corresponder a la costumbre que existe en los Estados Unidos*”⁶⁴. Sobre la posición argentina, vale lo mismo que para la convención anteriormente analizada: no se opuso, pero tampoco la ratificó.

Se estableció, además, una resolución “*para continuar trabajando en la codificación del derecho internacional americano y para que se reuniese una comisión reorganizada de jurisconsultos con ese fin en Río de Janeiro en 1925*”⁶⁵. Por último, se lograron avances en la coordinación de políticas de salud pública y se trataron diversos temas relacionados con reglamentaciones aduaneras, inspección de mercancías, unificación de pasaportes, prevención de enfermedades infecciosas, disminución del consumo de bebidas alcohólicas, avances en educación y derechos de propiedad, entre otras.

También se estableció una resolución, la 29, que recomendaba incluir entre los temas que debía estudiar la Unión Panamericana, los derechos de la mujer, tanto jurídicos, como políticos,

⁶⁴ Departamento de Estado, 1923, Doc. Cit., folio 16.

⁶⁵ Cfr. Marichal (2002: 112). Esa reunión de juristas recién se realizó en 1927 y de allí surgió un documento que despertaría muchos debates en la siguiente conferencia panamericana, dado que establecía que ningún estado tenía derecho a intervenir en los asuntos internos de otro (en el momento en que se producía justamente una nueva intervención militar estadounidense en Nicaragua).

educativos, sociales y culturales⁶⁶. Era una respuesta a la presión que el movimiento feminista estaba ejerciendo en toda América.

En la sesión del 28 de abril, se aprobó por unanimidad una proposición presentada por la delegación argentina para fomentar la liberalización del comercio de materias primas. En la misma, aprobada sin problemas porque era solamente una “recomendación” -por lo tanto no vinculante-, se establecía que todos los países americanos debían fomentar iniciativas destinadas a hacer más eficaces la organización de créditos internacionales y el canje internacional de materias primas por productos manufacturados, favorecer el ajuste de las políticas de fletes a las necesidades de la distribución internacional de las materias primas y evitar en lo posible las tarifas excesivas para la importación de las mismas⁶⁷.

Esta proposición había sido incluida en el programa de la conferencia a iniciativa del embajador argentino Le Bretón, con la abstención del representante estadounidense, que había pedido que la Comisión redactora del programa se abstuviera de emitir dictamen sobre el punto. Esta iniciativa refleja la recurrente preocupación argentina por utilizar los foros panamericanos para presionar contra el proteccionismo estadounidense, que tanto perjudicaba a sus exportadores de bienes primarios. Esta cuestión sería retomada, aún con mayor énfasis, en la Sexta Conferencia Panamericana, en 1928.

3. Balance de la Quinta Conferencia Panamericana

La Quinta Conferencia fue la primera luego de la gran guerra. Estados Unidos se encontraba en una etapa de expansión mundial, y ello significó, para muchos países latinoamericanos, un incremento de su dependencia respecto a su vecino del norte. Sin embargo, una vez más, la instrumentación de la idea panamericana no se pudo llevar adelante, o al menos su desarrollo encontró diversos obstáculos. En este caso, el propio Secretario de Estado Hughes ordenó a sus diplomáticos que evitaran que se estableciera un debate sobre la doctrina Monroe.

Se quería evitar que hubiera un pronunciamiento continental –que se “resolviera” sobre la validez de las doctrinas Monroe- sobre una política que, para la Casa Blanca, era una política exterior nacional y, por lo tanto, no precisaba ponerse a discusión en un ámbito supranacional. Ésta fue la razón por la cual Hughes se opuso terminantemente a que se discutiera la propuesta uruguaya de una Liga de Naciones Americanas. Las administraciones republicanas posteriores al gobierno de Wilson se resistieron a que su país “cediera” el manejo de su política exterior.

⁶⁶ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 46).

⁶⁷ Cfr. Delegación Argentina, 1923, Doc. Cit, Anexo al Legajo X, pp. 76-78.

encorsetándose en Ligas de Naciones, fueran éstas universales o regionales. Volvía a primar en Estados Unidos cierto aislacionismo. Sin lugar a dudas, casi todos los temas controversiales que había para discutir fueron evitados en esta conferencia. Así como no se profundizó en la discusión de la doctrina Monroe, ni en la doctrina Drago, tampoco se avanzó en la restricción de las medidas proteccionistas que obstaculizaban el comercio continental –sólo una vaga recomendación sobre liberalizar el comercio de materias primas, presentada por la delegación que presidía Montes de Oca-. No se trataron las necesidades financieras que aquejaban a muchas de las naciones latinoamericanas, ni tampoco se profundizó en la implementación de fondo de la idea panamericana, que siguió sin poder avanzar en su concreción. Esto respondía al “aislacionismo” republicano y a su pretensión de tener las “manos libres” para avanzar en un hemisferio en el que su hegemonía aún no estaba plenamente establecida.

En cuanto a la relación bilateral que nos ocupa, podría decirse que esta conferencia expresó nuevamente la frialdad en la relación entre Estados Unidos y Argentina. Así, si bien en esta conferencia no se produjeron los estridentes choques que habían caracterizado a los dos primeros cónclaves continentales, tampoco hubo acercamiento alguno, más allá de una confluencia táctica en la negativa a aprobar el proyecto de Liga de Naciones, que Buenos Aires rechazaba para evitar cualquier acuerdo que pudiera malquistarla con sus privilegiados socios europeos y por su tradicional escepticismo frente al panamericanismo, mientras que Washington lo hacía por los motivos recién expuestos.

Luego de la conferencia, ambos países mostraron actitudes disímiles en cuanto al tratado y las tres convenciones firmadas en la misma. Mientras que el país del norte firmó y luego ratificó los cuatro, la Argentina sólo ratificó uno de ellos, confirmando su comportamiento respecto a lo acordado en conferencias anteriores.

Argentina siguió siendo sumamente escéptica respecto al panamericanismo y esta conferencia no la acercó al movimiento panamericano. Su intervención, de acuerdo a las instrucciones, se limitó intentar esmerilar cualquier propuesta atentatoria contra la capacidad de establecer políticas como estado soberano, al mismo tiempo que todo lo que pudiera ocasionar una profundización de los vínculos hemisféricos, en detrimento de los que sostenía con Europa. En el único punto que intentó terciar, aunque sin demasiado éxito, fue en el de la reducción de armamentos, táctica para limitar el avance de Brasil y Chile en la carrera armamentista de la región. En un clima de estudiada calma, Argentina no podía dejar de estar en la Unión Panamericana, pero hacía lo posible para reducirla a su mínima expresión.

Esta vez, la oposición argentina al proyecto panamericano fue un tanto más sutil –similar a la postura en la Tercera Conferencia-, y en las instrucciones impartidas por el ministerio de relaciones exteriores no se planteaba una confrontación total o en bloque con las propuestas

estadounidenses, a la vez que se apoyaban las iniciativas de ese país tendientes a las mejoras en comunicaciones y transportes, uniformidad de regulaciones aduaneras, seguros y nomenclaturas de las mercancías, siempre que estas resoluciones no derivaran en compromisos demasiado concretos. Luego de la conferencia, la delegación estadounidense partió rumbo a Buenos Aires, antes de volver a su país. Los telegramas con que se reportó la misma resaltaban siempre la sorpresa por el trato cordial que recibieron en Argentina.

La delegación enviada por el gobierno de Alvear no logró su cometido de establecer una reducción de los armamentos, situación que trajo, además, ásperos debates. Estados Unidos favoreció el acuerdo entre Brasil y Chile para evitar que prosperara la iniciativa concreta de Montes de Oca de limitar los armamentos⁶⁸. Por eso, parte de la prensa argentina calificó a la conferencia como un fracaso. Es el caso del periódico *La Época*, por ejemplo, que publicó un artículo titulado “Irreparable fracaso”: *“Infortunadamente, las comprobaciones así recogidas no responden a los anhelos de paz y de concordia con que observamos siempre los actos de relación entre los países del Continente. Lejos de ello, la dispersión de la Conferencia deja flotando en el firmamento de la América Meridional nubes de recelo y desconfianza que antes no existían. Digámoslo de una vez: la conferencia panamericana de Chile ha fracasado lamentablemente. Y ha fracasado más bien dos veces que una. Ante todo, porque no ha logrado coincidir en ninguna de las cuestiones fundamentales para la concordia sudamericana incluidas en su programa de trabajo. Y después, porque no sólo no ha logrado adelantar el proceso de la solidaridad y la armonía continental, sino que ha hecho retroceder ese proceso tan felizmente conducido hasta hace poco tiempo”*⁶⁹.

El “fracaso” había sido más bien argentino, en tanto la delegación nacional no logró establecer una agenda propia, o al menos tener el poder de “veto” del que había gozado en las primeras conferencias. Esto se debía, en parte, a la mayor influencia económica de Estados Unidos en América Latina, no solo comercial sino también financiera, lo cual limitaba el margen de autonomía y moderaba la potencial confrontación de los gobiernos de los países latinoamericanos con la potencia continental. La mayor parte de las clases dirigentes latinoamericanas no parecían dispuestas a enfrentar esta situación.

⁶⁸ Cfr. Scenna (1970: 138-139).

⁶⁹ *La Época*, Buenos Aires, 03/05/1923.

Capítulo VIII

Argentina desafía a Estados Unidos: ¿no intervención?, ¿rebaja de tarifas aduaneras?: Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)

“...Es posible que ciertos delegados hagan el esfuerzo de traer a la Sexta Conferencia Panamericana temas controversiales que los Estados Unidos no juzgan apropiados para reuniones de esta naturaleza, y en este sentido no es improbable que algunos delegados ataquen la política de Estados Unidos hacia América Latina, con especial referencia a las relaciones con México, Nicaragua, Panamá y Haití. Deberán realizarse todos los esfuerzos para limitar los temas de discusión a los de la agenda preconcebida, o que tales temas adicionales no impliquen discusión o crítica alguna a la política exterior de este u otro país”
(Frank B. Kellogg, 1928)¹

“La soberanía de los Estados consiste en el derecho absoluto a la entera autonomía interior y a la completa independencia externa. Ese derecho está garantizado en las naciones fuertes por su fuerza, en las débiles por el respeto de las fuertes. Si ese derecho no se consagra y no se practica en forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe. La intervención diplomática o armada permanente o temporaria atenta contra la independencia de los Estados...”
(Honorio Pueyrredón, 1928)²

“Las naciones latinas de este continente tienen un solo ideal y su síntesis hermosa fue hecha por el Señor Honorio Pueyrredón, cuando con valor condenó ante la Sexta Conferencia Panamericana reunida en la Habana, la guerra de aranceles, por ser ridículo seguir celebrando Parlamentos internacionales, si luego su esfuerzo se perdía en la práctica. El ilustre hombre público tenía en su mente á su propia nación, con el comercio de exportación de su carne salada y su trigo, anulado por una excesiva tarifa en los Estados Unidos. Su voz causó mala impresión en las altas esferas de la nación aludida, porque había tocado el punto más vulnerable de la política americana...”
(Diario *El Mundo*, de La Habana, 1928)³

“Prosigamos nuestra obra cultural, nuestra cooperación, a lo largo de aquellas líneas donde sintamos que hay comunidad de intereses, donde comprendamos que el bien puede ser llevado a cabo, y no destruyamos la unión intentando hacer de ella una comisión de tarifas, una comisión de impuestos con la finalidad de infringir nuestra respectiva autoridad como Estados independientes”
(Charles E. Hughes, Secretario de Estado de Estados Unidos, 1928)⁴

¹ Kellogg, Frank B. “Special Political Memorandum”, Apéndice 1 de las instrucciones del Secretario de Estado a sus delegados, 5 de enero de 1928, *Foreign Relations of the United States*, Vol. 1, p. 573. [La traducción es nuestra]

² *Diario de la Sexta Conferencia Internacional Americana*, p. 492; Carta del delegado Pueyrredón al ministro de relaciones exteriores Gallardo, La Habana, 4 de febrero de 1928; *Circular Informativa mensual*, p. 76 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

³ *Diario El Mundo*, de La Habana, 30/05/1928. Editorial titulada “Los Estados Unidos y la América Latina”. Artículo remitido por la Legación Argentina en Cuba al ministerio de relaciones exteriores, el 4 de junio de 1928. Según el texto que acompaña el artículo, este diario solía ser un órgano de comunicación del partido gubernamental, pero en ese momento había tomado una posición contraria, al haber cambiado recientemente de director (AMREC, VI Conferencia Panamericana, folios 116-119).

⁴ Discurso del jefe de la delegación estadounidense, citado en *Diario de la Sexta Conferencia Internacional Americana*, p. 434 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

1. Antecedentes de la convocatoria: crece la tensión norte-sur en América

La Sexta Conferencia fue precedida por el despliegue de una política expansionista e intervencionista de Estados Unidos en el continente, lo cual generaba malestar y la oposición de distintos países de la región, elemento que, como se desarrollará en el apartado siguiente, tuvo consecuencias en las discusiones realizadas durante el cónclave. Hubo avanzadas imperialistas en Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Haití y continuaron las tensiones con México. En Cuba, país anfitrión, gobernaba Machado desde 1924, con firme apoyo estadounidense. La isla seguía sometida bajo la Enmienda Platt y el Tratado de Reciprocidad (1908). En estos años, Estados Unidos amplió su intervencionismo en América Latina tanto económica como militarmente⁵.

En el caso de la relación argentino-estadounidense, se dio una paradoja. Por un lado, se profundizó la relación económica, tanto a nivel comercial, como de las inversiones y los préstamos y, por otro, aumentaron las tensiones diplomáticas. Como ya fue descrito, Argentina aumentó significativamente las importaciones de bienes estadounidenses, en detrimento de la importación de productos ingleses, a la vez que se radicaron en estos años decenas de nuevas empresas del país del norte, a la par que se incrementó la dependencia financiera con respecto a *Wallstreet*. Sin embargo, en estos mismos años, las relaciones diplomáticas entre la Casa Rosada y la Casa Blanca volvieron a enfriarse. Tras el cónclave de Santiago, el Departamento de Estado mantuvo bajo control a Argentina, especialmente en lo referido a la limitación de armamentos y a la competencia con Brasil. Instruyó a su embajada en Buenos Aires para desarrollar su sistema de inteligencia, a la vez que solicitaba informes sobre la relación argentino-brasilera. El gobierno de Buenos Aires, por su parte, eludía cualquier acuerdo del grupo ABC sobre desarme y llevaba adelante sus propios planes para un amplio programa de rearme⁶.

En estos años, reaparecieron viejos conflictos limítrofes, que enfrentaron a Perú y Ecuador, Argentina y Bolivia, y Argentina y Paraguay, y además estallaron otros nuevos. Ni Washington ni Buenos Aires alentaron ningún tipo de acción conjunta para intentar superarlos. En 1925 y 1926, ambos países buscaron cómo propiciar avances en la solución de la vieja disputa entre Santiago de Chile y Lima por Tacna y Arica, pero las iniciativas que se estudiaron

⁵ Es interesante el artículo de Arthur N. Young, consejero económico del Departamento de Estado, titulado "The Department of State and Latin American Loans", 25 de agosto de 1927 (NARA, DS, VI Inter-American Conference). En el mismo, se describe el avance de Estados Unidos como prestamista de América Latina y se intentan deslindar los temores de que el Departamento de Estado era por un lado responsable de esa política y que actuaría para defender a los banqueros estadounidenses. El avance financiero de *Wallstreet*, se argumenta, era el resultado de las "fuerzas del mercado" y no implicaba ninguna acción intervencionista del país del norte, ni la creación de una "esfera de influencia". Este artículo, publicado es castellano poco antes del inicio de la conferencia, tenía como objetivo evitar los potenciales y previsibles cuestionamientos al imperialismo estadounidense.

⁶ Cfr. Peterson (1985b: 93).

—entre ellas la propuesta del presidente Coolidge de dirimir la situación por medio de un plebiscito— no prosperaron. La Casa Rosada prefirió mantenerse al margen de las iniciativas del país del norte. Sí intervino más activamente en los intentos de resolución del diferendo entre La Paz y Asunción. En este caso, el gobierno argentino nunca sugirió la colaboración de Estados Unidos, iniciando una “competencia” diplomática que duraría una década, hasta la firma de la paz del Chaco en 1936, luego de una sangrienta guerra entre los dos países limítrofes⁷.

Por otra parte, cuando se acercaba la fecha de la Sexta Conferencia, se potenciaron algunos conflictos vinculados al comercio bilateral, ya desarrollados en la **Parte B**, que serían algunas de las discusiones centrales durante el cónclave continental. La tensión se incrementó a partir de las limitaciones que los Estados Unidos impusieron a la importación de semillas de alfalfa, los embargos sanitarios que afectaron a la carne y a la fruta (1926), y el envío de una comisión de expertos para estudiar los costos en la producción local de maíz y lino (1927).

Justamente Pueyrredón, embajador argentino en Washington, desplegaría en los años previos a la Conferencia de La Habana una intensa, pero infructuosa, campaña contra el proteccionismo estadounidense que afectaba a las exportaciones argentinas y provocaba un creciente desnivel en la balanza comercial bilateral. La contrapartida, por parte de los sectores dominantes vinculados a la producción y exportación de bienes primarios, fue el fortalecimiento de la postura de “comprar a quien nos compra”, la presión interna —motorizada sobre todo por el yrigoyenismo— sobre las compañías petroleras estadounidenses que operaban en el país y la crítica de la prensa argentina frente al intervencionismo de los gobiernos republicanos, fundamentalmente en Nicaragua y México. Las diferencias económicas se plasmarían, una vez más, en las disputas en torno a la organización panamericana.

En los periódicos argentinos, aún antes de que se iniciara la conferencia, podían hallarse alegatos contra la política de intervención estadounidense en Centroamérica y expresiones de solidaridad con Nicaragua. Según muchos de ellos, en este conflicto se ponía en juego la definición del panamericanismo y la delegación encabezada por Pueyrredón debía alzar la voz en defensa de la soberanía del pueblo invadido. Así opinaba, por ejemplo, *La Nación*: “...la República Argentina (...) no puede proclamar el principio de la interdependencia como un simple encogimiento de hombros ante lo que a las demás pueda ocurrir o afectarlas, sino como una voluntad de oponerse por todos los medios a su alcance, dentro de su amplio pensamiento panamericano, a que alguien intente invadir con fines de absorción o sojuzgamiento una sola parcela de la heredad que subdividió el amor y no el odio ni la ambición prepotente. Y la ocasión de manifestarlo, así clara y terminantemente, no puede ser mejor, ya que es hacia ella, principalmente hacia ella, hacia esta República Argentina que tiene fama de liberadora y de

⁷ Este tema será abordado en extenso en el **Capítulo X**.

emancipadora', al decir de un ilustre hijo suyo que acaba de morir, que se levantan las miradas acongojadamente suplicantes de los pueblos pequeños que reciben el zarpazo de allí de donde esperaron la sombra de un ala protectora"⁸.

Ya un año antes, *La Prensa* denunciaba también vehementemente al imperialismo estadounidense, luego de la nueva intervención militar en Nicaragua: "*El imperialismo ha arrojado la careta, y cuadra que los pueblos libres lo rechacen (...). Las naciones de América cuyos empréstitos fueron cubiertos casi todos en las oficinas de crédito de Nueva York, pueden abrir bien los ojos, porque un gobierno que se presentaba como de orden común, se cree ahora dispensador mundial de justicia y amenaza convertirse en el patrón supremo del valor de las monedas, humillando soberanías con una soberbia que no es de gran nación de soberana democracia, sino de banqueros dominados por la materia que les llena las manos y les oscurece el espíritu*"⁹. Los sectores afectados por el proteccionismo estadounidense querían que, en la conferencia, Argentina se transformara en el vocero de todos los países que se oponían a la política expansiva del gigante del norte. Este tema sería, como veremos, un punto álgido en los debates en La Habana.

En abril de 1927 se reunió en Río de Janeiro la Comisión de Jurisconsultos Americanos y se aprobaron 12 proyectos de derecho público, para que fueran tratados luego en la Sexta Conferencia Panamericana, entre los que se destacaba uno de vital importancia: garantizaba la existencia, igualdad y reconocimiento de los estados, y proclamaba, en su artículo tercero, que "*ningún Estado podrá intervenir en los asuntos internos de otros Estados*"¹⁰. Los acuerdos de esta reunión se retomarían, polémicamente, en las discusiones del año siguiente¹¹.

Estados Unidos temía que este punto opacara las demás discusiones en La Habana y por eso el presidente Coolidge instruyó al jefe de la delegación y ex Secretario de Estado Hughes para que la delegación estadounidense evitara, en todo momento, que el principio de "no intervención" fuera discutido en la conferencia. En dichas instrucciones, se planteaba que había que impedir, por todos los medios, que prosperara la iniciativa de algunas delegaciones latinoamericanas de discutir y cuestionar la política exterior de la Casa Blanca y su intervencionismo en América Latina. Así, en un Memorándum político especial, que era el primer apéndice de las instrucciones a sus delegados, Kellogg planteaba que: "*...Es posible que*

⁸ "Esta es la ocasión", artículo publicado en *La Nación* el 13/01/1928, apenas unos días antes del inicio de la conferencia, en el que se comentaban las ambiguas instrucciones dadas por el ministerio de relaciones exteriores a la delegación argentina para el caso de Nicaragua.

⁹ *La Prensa*, 13/01/1927. Pocos meses después, en un artículo titulado "El grave problema de la sexta conferencia panamericana", Maximo Soto Hall repasaba todos los conflictos que se desarrollaban en América producto del expansionismo e intervencionismo estadounidense y pronosticaba un fracaso de la conferencia, en *La Prensa*, 20/04/1927.

¹⁰ Citado por Conil Paz (1965: 25).

¹¹ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 46).

ciertos delegados hagan el esfuerzo de traer a la Sexta Conferencia Panamericana temas controversiales que los Estados Unidos no juzgan apropiados para reuniones de esta naturaleza, y en este sentido no es improbable que algunos delegados ataquen la política de Estados Unidos hacia América Latina, con especial referencia a las relaciones con México, Nicaragua, Panamá y Haití. Deberán realizarse todos los esfuerzos para limitar los temas de discusión a los de la agenda preconcebida, o que tales temas adicionales no impliquen discusión o crítica alguna a la política exterior de este u otro país"¹². El argumento de Estados Unidos era que formalmente el problema de Nicaragua era una cuestión interna. Adolfo Díaz, presidente nicaragüense, contaba con el apoyo de los principales partidos políticos y los *marines* estadounidenses estaban, supuestamente, para garantizar la transparencia del inminente acto electoral. La mayor parte de los países centroamericanos y algunos sudamericanos estaban disciplinados para no elevar la voz de protesta frente a este claro atropello estadounidense a la soberanía nicaragüense.

Otro tema que preocupaba a la potencia del norte era la posible impugnación de la política proteccionista que habían profundizado los gobiernos republicanos, en defensa de los intereses agrarios de ese país. Ese año habría elecciones presidenciales, con lo cual los republicanos no estaban dispuestos a hacer concesiones en materia de ampliar el librecomercio, más allá de las presiones del Departamento de Estado, que operaba para fomentar una mayor reciprocidad comercial, con el fin de mejorar la relación bilateral con ciertos países, como por ejemplo Argentina¹³. Incluso al momento de iniciarse la Conferencia de La Habana, los sectores ganaderos estadounidenses ampliaban la presión sobre el gobierno y se declaraban afectados por las carnes argentinas, sosteniendo que ni siquiera aumentando un 50% las tarifas entonces vigentes se podía detener la avalancha de productos cárnicos provenientes de Argentina¹⁴. Por estos temores estadounidenses, el programa de la conferencia fue "limpiado" de cualquier tema que pudiera implicar la puesta en discusión de la política exterior estadounidense y su creciente proteccionismo. En año de elecciones presidenciales, difícilmente el gobierno republicano se arriesgaría a malquistarse con los productores agropecuarios, que tenían un peso electoral considerable en algunos estados estratégicos.

La sede de la Sexta Conferencia, La Habana, había sido acordada ya en 1923. El gobierno cubano solicitó a cada uno de los países que formaban la Unión Panamericana el dato del número de delegados que enviarían y una propuesta con los temas del programa. En 1926, se conformó la comisión encargada de dictaminarlo. El programa oficial se concluyó a finales de de

¹² Kellogg, Doc. Cit., p. 573. [La traducción es nuestra].

¹³ El Departamento de Estado prometían a los diplomáticos argentinos que presionarían a su gobierno en pos de un intercambio comercial bilateral más recíproco. Estas promesas luego no se concretaban, debido a la presión de los productores agropecuarios que se quejaban de la competencia que significaba la importación de productos del país del sur.

¹⁴ Cfr. Conil Paz (1965: 15).

ese año y contenía ocho capítulos. En 1927, los países participantes recibieron el programa definitivo, el informe del proceso, los temas que se analizarían en la conferencia y los debates y comentarios que la comisión consideraba pertinentes¹⁵.

2. Características de la Conferencia

La reunión en La Habana transcurrió entre el 16 de enero y el 20 de febrero de 1928. Participaron los 21 países que integraban la Unión Panamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A los participantes de la última conferencia, se sumaban ahora Bolivia, México y Perú, siendo esta Sexta Conferencia la que contó con mayor participación hasta ese entonces.

La delegación argentina fue designada por Alvear, mediante un decreto, el 10 de septiembre de 1927, y estuvo conformada por Honorio Pueyrredón –ex canciller de Yrigoyen, embajador en Washington desde 1923 y jefe de la delegación-, el embajador Laurentino Olascoaga -originalmente había sido nombrado Sergio García Urriburu, ministro en Cuba, pero luego había sido trasladado a Bruselas- y Felipe Espil -consejero en la embajada en Washington -¹⁶, además de Carlos Alberto Alcorta, Luis A. Podestá Costa y Rodolfo García Arias. El 15 de diciembre, el gobierno argentino trazó las instrucciones para su delegación, en torno a los puntos incluidos en la convocatoria: en el tratamiento de la Convención de Derecho Internacional Público, debería proponerse la inclusión de una cláusula que estableciera que “*ningún estado puede intervenir en los negocios internos o externos de otro*”, había que plantear la eliminación de las normas contrarias al derecho de asilo, e incluir “*métodos de solución pacífica de las diferencias internacionales*”, entre otros¹⁷.

Uruguay y México también tenían instrucciones de apoyar el principio de respeto de la soberanía e independencia nacional. Brasil, en cambio, se mantendría prescindente en la cuestión, mientras que la delegación de Nicaragua tenía instrucciones de oponerse a cualquier

¹⁵ Cfr. “Comentarios sobre los temas del programa de la Sexta Conferencia Panamericana”, preparados por la Unión Panamericana, 1927 (Washington: Imprenta del Gobierno). Véanse también “Ha sido redactado el programa de la Sexta Conferencia Panamericana”, *La Nación*, 11/05/1927; Marichal (2002: 125-126).

¹⁶ En los informes del Departamento de Estado sobre los delegados de cada país, Espil era caracterizado como “amistoso con Estados Unidos” y pro-alemán. La caracterización que hacían de Pueyrredón parece menos ajustada: lo consideran “totalmente subordinado al presidente” y a la vez con una actitud “cordial con Estados Unidos” (NARA, DS, VI Inter-American Conference). Cfr. Espil, Felipe A. 1928 “Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana” (Washington), 30 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

¹⁷ Cfr. “Instrucciones para la Delegación Argentina a la Sexta Conferencia Internacional Americana”, Buenos Aires, 15 de diciembre de 1927 (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Véase también Alén Lascano (1986: 39-40).

discusión que girase en torno a la figura de Sandino, principal referente de la resistencia contra los marines en la nación centroamericana¹⁸.

La delegación estadounidense estuvo compuesta por Charles Evans Hughes –ex Secretario de Estado y jefe de la delegación-; Noble Brandon Judah –abogado de Chicago, banquero y embajador en Cuba-; Henry P. Flether –embajador en Italia y ex delegado panamericano-; Oscar W. Underwood –senador-; Dwight W. Morrow –embajador en México-; Morgan J. O’Brien –ex juez-; James Brown Scott –ex asesor letrado del Departamento de Estado-; Ray Lyman Wilbur –presidente de la Universidad de Stanford-; y Leo S. Rowe –Director de la Unión Panamericana-¹⁹. La prensa estadounidense resaltó que la delegación de su país estaba constituida por figuras de primer nivel y, además, destacó la promesa del presidente Coolidge de asistir, siendo la primera vez que un presidente viajaría al extranjero durante su mandato. El presidente Coolidge arribó a La Habana a bordo del acorazado *Texas*, escoltado por un crucero y seis destructores, muestra evidente del poderío naval estadounidense²⁰. Al día siguiente, 17 de enero, en la inauguración oficial de la conferencia y tras las palabras de apertura del presidente cubano, Coolidge manifestó que “*la soberanía de las naciones pequeñas es respetada*”²¹, lo cual le valió una ovación.

Un día después, en la primera sesión, realizada en el aula magna de la Universidad, se izaron todas las banderas de las naciones participantes. Mientras a cada una se le prodigaba un aplauso sereno, la bandera de Nicaragua recibió una gran ovación, lo que mostraba a las claras el sentimiento anti-intervencionista y anti-estadounidense que profesaban los representantes de las distintas naciones latinoamericanas y los asistentes a ese acto protocolar²².

La conferencia tenía entre sus objetivos, según lo votado en Santiago de Chile, consolidar la organización definitiva de la Unión Panamericana, mediante el establecimiento de una Convención preparada por su Consejo Directivo. Por este motivo eran importantes las cláusulas “anti-intervencionistas” para el futuro ordenamiento jurídico americano. Desde el punto de vista económico, se proponía fundar una Cámara de Comercio Interamericana y que se reunieran conferencias específicas para tratar temas relacionados con el comercio continental.

En la sesión preliminar, integrada por los presidentes de cada delegación, se decidió que todas las sesiones de la conferencia, tanto las de las comisiones como las plenarias, serían públicas. La iniciativa fue de Pueyrredón y era la primera vez que se ponía en práctica esta diplomacia “abierta y franca” ya que el uso y costumbre había sido que los acuerdos

¹⁸ Cfr. Conil Paz (1965: 14-15).

¹⁹ Las instrucciones completas a la delegación estadounidense emitidas por Kellogg el 5 de enero de 1928, se hallan publicadas en *Foreign Relations of the United States*, 1928, Volumen 1, pp. 534-621.

²⁰ Cfr. *La Prensa*, 16 y 17/01/1928.

²¹ Cfr. Discurso de Coolidge en La Habana, publicado por la Imprenta del Gobierno, Washington, 1928 (NARA, DS, VI Inter-American Conference).

²² Cfr. *La Prensa*, 19/01/1928.

interamericanos se realizaran a puertas cerradas. En defensa de su iniciativa, el argentino afirmó que: “*Las cuestiones que están a consideración de la Conferencia, son de importancia mundial, y no deben ser envueltas en el misterio*”²³.

Según el *New York Times*, en cambio, esta iniciativa tenía “...*la intención oculta de provocar una discusión abierta respecto de las acciones de los Estados Unidos en Nicaragua y a su pretendido derecho de intervenir en los países centroamericanos, con miras a proteger las vidas e intereses de los ciudadanos norteamericanos y de los extranjeros*”²⁴. Hughes, prudente, prefirió no enfrentar la proposición argentina y terminó apoyándola. Poco antes había declinado presidir la estratégica Comisión 1 de la conferencia, aquella que tenía que aprobar la Convención de la Unión Panamericana²⁵. Ambas posturas del experimentado diplomático estadounidense tenían que ver con evitar actitudes que pudieran ser vistas como muestras de “superioridad” de su delegación, lo cual echaría más leña al fuego en la cuestión del polémico intervencionismo estadounidense. Su estrategia central se basó en limitar las discusiones a aquellos aspectos que figuraban en el programa, previamente trazado por la Unión Panamericana. Propició la creación, además de las comisiones en las que se trataban los temas oficiales, de una comisión integrada por los jefes de las delegaciones, que debía tratar todas las nuevas propuestas que se pretendieran incluir en el programa de la conferencia. Cualquier tema que se quisiera agregar en el orden del día, debía ser aprobado por unanimidad por esta comisión de iniciativas. Así, esta comisión operó como una válvula de seguridad para Estados Unidos, otorgándole el poder de “vetar” la inclusión de cualquier nueva discusión en la conferencia²⁶.

El jefe de la delegación argentina, Pueyrredón, tuvo una intervención destacada en dos puntos centrales para la política exterior argentina: la defensa del principio de no intervención y oposición a las barreras aduaneras entre los estados americanos (en el marco del aumento de las tarifas estadounidenses, que afectaban a las exportaciones argentinas). Estos fueron los dos ejes de la conferencia, y el segundo llevó incluso a enfrentar al delegado argentino con el presidente Alvear y con Gallardo, ministro de relaciones exteriores, que finalmente crearon las condiciones para la renuncia de Pueyrredón, luego de desautorizarlo.

El programa de la conferencia, como se dijo, estaba dividido en ocho puntos: Unión Panamericana (reorganizarla mediante una convención preparada por el Consejo Directivo de la

²³ Citado por Alén Lascano (1986: 41).

²⁴ *New York Times*, 20/01/1928. Citado y traducido por Conil Paz (1965: 21).

²⁵ Hughes, en una excesiva y cuidada deferencia, declaró que su desconocimiento del castellano podía dificultar las labores de la comisión. En cambio, propuso a Pueyrredón como presidente de la misma, quien terminaría siendo allí su gran antagonista, como se desarrollará más adelante. Cfr. Telegrama de Hughes al Departamento de Estado del 20 de enero de 1928 (NARA, DS, VI Inter-American Conference).

²⁶ La creación de esta comisión suscitó la crítica de la prensa anti-estadounidense en el continente, que la consideró una maniobra clara para evitar que se discutiera sobre la situación de Nicaragua o sobre el intervencionismo estadounidense en otros países americanos.

Unión Panamericana); Orden Jurídico-Interamericano (puesta a consideración de los trabajos de la Junta de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro en 1927); Problemas de Comunicaciones; Cooperación Intelectual; problemas Económicos; Problemas Sociales; Informes sobre Tratados, Convenciones y Resoluciones y Futuras Conferencias²⁷. A continuación, los principales debates de la Sexta Conferencia.

i. Principio de no intervención

El punto central relacionado a la soberanía de los estados estaba abordado en el Proyecto de Convención sobre derechos y deberes de los estados. En la conferencia de Río de Janeiro reunida en abril de 1927, la Comisión de Juristas había preparado las bases para la codificación del Derecho Internacional Público, a los efectos de que sea tratado en la Conferencia de La Habana. Allí se planteaba claramente el principio de no intervención. En la Sexta Conferencia Panamericana, este tema crucial se trataría en la Comisión 2, de “Derecho Internacional Público”. Gustavo Guerrero, delegado de El Salvador, fue nombrado presidente de la misma. El nombramiento del salvadoreño, declarado no intervencionista, fue apoyado, paradójicamente, por Hughes. Según el *New York Times*, en su edición del 21 de enero de 1928, ésta fue una jugada diplomática maestra del jefe de la delegación estadounidense, dado que así se neutralizaba a Guerrero, limitándose su accionar al otorgarle la presidencia de la comisión²⁸. Sin embargo, en entrevista a *La Razón* publicada ese mismo día, el propio Guerrero parecía advertir este tacticismo del Departamento de Estado y desestimaba su efectividad, señalando que su libertad de acción no se vería limitada, dado que igualmente podría presentar proyectos.

El objetivo de la delegación de Washington era, como se dijo, evitar que se sometiera a debate la política exterior estadounidense y, más aún, una condena a su intervención en Centroamérica. Trataba de disipar toda duda sobre el respeto a la soberanía de las demás naciones americanas, pero enseguida aclaraba que este respeto dependía de la estabilidad de las mismas. Según su particular visión, las repetidas convulsiones a que se veían sometidas las naciones latinoamericanas eran una invitación a la intervención de países extracontinentales. Ya como Secretario de Estado, Hughes había propiciado limitar el “Corolario Roosevelt” a la región del Caribe. Ahora repetía, en frente a la Cámara de Comercio estadounidense en Cuba, el 21 de enero de 1928, que: “*La independencia no basta. La independencia da la oportunidad, pero la*

²⁷ El programa fue aprobado unánimemente por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, el 12 de abril de 1927. Cfr. *Programa y Reglamento de la Sexta Conferencia Internacional Americana que se reunirá en Habana, Cuba, el 16 de enero de 1928; Adoptados por el consejo Directivo de la Unión Panamericana* (Washington, 1927).

²⁸ Cfr. Conil Paz (1965: 25).

estabilidad es esencial para que aquella sea ventajosa (...) Nada sería más grato a la Unión que todos los países del Mar Caribe fuesen fuertes, que se bastasen a sí mismos, cumplieran sus destinos y resolvieran sus problemas, mientras reinase la paz en el interior e hicieran frente a sus obligaciones en el extranjero”²⁹. Éste era el derecho a intervención que se arrogaba el gobierno estadounidense y su visión claramente limitada del respeto a la soberanía de los países centroamericanos.

La presentación del tema corrió por cuenta de un aliado fundamental de Estados Unidos, Víctor Maurtua, jefe de la delegación peruana -nombrada por el dictador Augusto Leguía- y presidente de la Comisión de Codificación de Derecho Internacional³⁰. Planteaba una serie de enmiendas restrictivas de las soberanías nacionales, sosteniendo que todos los estados tenían derecho a desenvolverse con libertad, sin intervención de otros estados, pero que este derecho no podía afectar ni violar derechos de los otros estados. La soberanía, entonces, no era un derecho absoluto, sino que estaba supeditado a no afectar a terceros.

Dado el carácter polémico de esta presentación, el 4 de febrero, día en que se empezaba a debatir el tema, Maurtua pidió que la sesión no fuera pública. Fue Pueyrredón quien le contestó, declarando que *“no podía aceptar la propuesta por cuanto entiende que viven hablando y ventilando las cuestiones de fondo, y no silenciándolas o esquivándolas”*³¹. Una vez iniciado el debate, Maurtua presentó un proyecto, que dejaba de lado dos de los proyectos votados en Río – el de las bases fundamentales del derecho internacional y el de la existencia, igualdad y reconocimiento de los estados-, y los suplantaba por la declaración de los derechos y los deberes de los estados, aprobada por el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1916, pronunciamiento ya formulado por Hughes en 1923³². Según el delegado peruano, *“la independencia de los países es correlativa con las obligaciones que deben cumplir”*, lo cual fue inmediatamente apoyado por Hughes, quien justificó el intervencionismo como respuesta *“a la inestabilidad y caída de los gobiernos, haciéndolos incapaces de llenar sus funciones propias, y dejando temporalmente a las vidas y propiedades de nuestros nacionales sin protección”*³³. Este proyecto, presentado por el delegado peruano, e impulsado por el Departamento de Estado,

²⁹ Citado por *La Nación*, 22/01/1928.

³⁰ Como en muchos otros casos, Estados Unidos prefería no plantear como propias las iniciativas polémicas, sino que convencía a algún país “satélite”, para intentar morigerar el recurrente sentimiento latinoamericano y anti-yanqui. En el caso de la delegación peruana, a la que Víctor Haya de la Torre denunciaba como “semicolonial”, era clara su subordinación a los mandatos estadounidenses: el 70% del petróleo peruano era explotado por una subsidiaria de la estadounidense *Standard Oil Company*, gracias a las concesiones otorgadas por la dictadura de Leguía, lo cual ponía de manifiesto el carácter dependiente de dicho país. Algo similar ocurría con el cobre, el cemento y los servicios públicos, ferrocarriles y bancos, entre otros. Cfr. Alén Lascano (1986: 46).

³¹ Citado por Alén Lascano (1986: 46).

³² Cfr. Conil Paz (1965: 27).

³³ Citados por Alén Lascano (1986: 47).

condicionaba el respeto por la soberanía de los estados, que había sido consagrado en Río de Janeiro el año anterior.

La presentación del peruano fue apoyada solamente por los aliados más cercanos de Estados Unidos, como el gobierno títere de Nicaragua y el del dictador cubano Machado. El delegado estadounidense, Hughes, a la sazón propuso un Código de Derecho Internacional que legalizaba algunas intervenciones. Según su planteo, una nación tenía derecho a intervenir en otra para proteger la vida y las propiedades de sus ciudadanos. La independencia política, sostenía, requería de la estabilidad y el orden internos. Inclusive, en la sesión del 18 de febrero, intentó justificar los desembarcos estadounidenses en Nicaragua³⁴.

Fue Pueyrredón el que contestó enérgicamente a ambos representantes en la sesión del 4 de febrero, defendiendo una presentación de El Salvador. Allí desarrolló el concepto del derecho a la autodeterminación de los pueblos: *“La soberanía de los Estados consiste en el derecho absoluto a la entera autonomía interior y a la completa independencia externa. Ese derecho está garantizado en las naciones fuertes por su fuerza, en las débiles por el respeto de las fuertes. Si ese derecho no se consagra y no se practica en forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe. La intervención diplomática o armada permanente o temporaria atenta contra la independencia de los Estados sin que la justifique el deber de proteger el derecho de los nacionales ya que tal derecho no podrían a su vez ejercitarlo las naciones débiles cuando sus súbditos sufrieran daños por convulsiones en las naciones fuertes... La Argentina ha preconizado la igualdad jurídica de los Estados, cualesquiera que fuese su extensión territorial, su población, su desarrollo cultural o material, reconociendo sus derechos inalienables como entidades soberanas en el concierto de las naciones”*³⁵.

También rebatió el argumento del presidente Coolidge de la necesidad de defender a sus compatriotas que estuvieran en peligro en otro país del continente: *“El ciudadano que abandona su patria para incorporarse a la soberanía de otro país civilizado se somete a su jurisdicción, sus leyes, y corre su suerte. Es preferible consagrar este principio, a pesar de sus posibles inconvenientes, ante los infinitos bienes que se derivan del respeto a la vida soberana de las demás naciones”*³⁶. En lo que se consideró un corolario de la Doctrina Calvo, Pueyrredón planteaba que no existía ningún argumento que pudiera justificar la violación de la soberanía de ningún país.

Gallardo felicitó a Pueyrredón por su actuación, vía cable telegráfico, dos días después: *“Felicitolo entusiastamente por admirable defensa principio no intervención absoluta. No es*

³⁴ Para una visión de la postura del jefe de la delegación estadounidense sobre el problema de la intervención, cfr. Hughes (1928: 100-119).

³⁵ Pueyrredón, 4 de febrero de 1928, Doc. Cit.

³⁶ Cfr. Alén Lascano (1986: 48).

posible aceptar que países extranjeros ejerciten mayores facultades que gobiernos federales en sus propios estados confederados ya que la soberanía es más respetable que la autonomía. Sorprende que Estados Unidos de América pretendan tutelar celosamente moralidad financiera países americanos cuando gobierno federal Washington se desentiende del cumplimiento de compromisos de la misma índole de sus Estados del Sur a pesar de las reclamaciones diplomáticas entabladas por potencias europeas³⁷. Al día siguiente, el 7 de febrero, también recibiría una felicitación del propio presidente Alvear³⁸.

La prensa estadounidense, sin embargo, reaccionó duramente contra esta nueva “doctrina argentina”. Para el *New York Herald*, por ejemplo, “La delegación de los EE.UU. lucha desesperadamente a consecuencia del ataque que en forma sorpresiva hizo la Argentina contra la intervención (...). [La doctrina argentina]...pondría fin al derecho internacional y permitiría a los países atrasados tratar a los extranjeros en forma tan opresiva como deseasen. Las declaraciones del Dr. Maurtúa, que Dr. Pueyrredón parece estar tan deseoso de tachar, deben ser incluidas en un código de las leyes internacionales que rijan la intervención³⁹”. En forma similar editorializaban otros periódicos como *The New York Journal*, *The New York American* o *The Washington Herald*, que inundaban con artículos sobre la penetración bolchevique en México y Nicaragua.

Además de la reacción argentina, hubo resistencias diversas a la iniciativa que impulsaba la Casa Blanca. Así narraba el delegado Espil la acogida que tuvo la iniciativa peruano-estadounidense: “La ponencia del Dr. Maurtúa fue recibida desde un principio con desconfianza en el seno de la Comisión. Principalmente los países del centro del continente manifestaron que la fórmula propuesta por el delegado del Perú era vaga; que su redacción al establecer las limitaciones al ejercicio de los derechos emergentes de la soberanía, independencia e igualdad de los Estados, hacía que dichos principios se prestaran a difusas interpretaciones⁴⁰”.

Trece países se mostraron dispuestos a rechazar la propuesta del delegado peruano y aprobaron que se tuvieran en cuenta los proyectos elaborados por la Junta Internacional de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro el año anterior, que prohibían taxativamente la intervención de un estado en los asuntos internos de otro⁴¹. Así lo explicaba Espil: “Los Estados

³⁷ Telegrama Cifrado N. 25, Buenos Aires, 6 de febrero de 1928, enviado al Embajador Pueyrredón y firmado por Ángel Gallardo (AMREC, VI Conferencia Panamericana).
Telegrama Ordinario n. 292, del presidente Alvear a Pueyrredón, 7 de febrero de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

³⁹ Citado y traducido por Alén Lascano (1986: 49).

⁴⁰ Espil, Felipe A. 1928 “Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana” (Washington), 30 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana), p. 11.

⁴¹ La cláusula de no intervención había sido ratificada por los países latinoamericanos por las continuas “... intervenciones de los Estados Unidos y su insistencia en intervenir bajo circunstancias que sólo este país habría de

Unidos por causas que pueden tener origen en precauciones para asegurar la defensa nacional, proteger la vida y propiedad de sus conciudadanos en el exterior o formular un plan de expansión comercial; vienen desde hace años practicando la intervención diplomática, administrativa o armada, en algunos de los países del continente. Por estos motivos era fácil suponer que no podían asentir con la redacción del artículo tercero del proyecto de Río, el cual categóricamente consagra la 'no intervención'"⁴². El gobierno de Washington no estaba dispuesto a que se cuestionara su política exterior, su "diplomacia del control" y su "derecho a intervención", por lo cual desplegó una activa campaña para evitar cualquier resolución que sancionase el principio defendido por Argentina.

La división entre las delegaciones llevó a un cambio de escenario. Primeramente se nombró una subcomisión para estudiar las distintas propuestas. En los debates en esta subcomisión, que se prolongaron por casi dos semanas, el salvadoreño Guerrero y Pueyrredón hicieron frente común y se opusieron a la contrapropuesta de Estados Unidos, Perú, Nicaragua, México, Costa Rica y Chile de garantizar el respeto y la integridad de los estados, pero también destacando como condición la obligación de estos de respetar los derechos de los demás países. Les parecía que la misma no era lo suficientemente explícita en la condena a cualquier forma de intervención.

Al 17 de febrero, la subcomisión no había logrado aunar criterios –Pueyrredón se mantuvo inflexible en relación a cualquier matiz en la condena a la intervención- y finalmente propuso al plenario de la Comisión 2 la postergación de la definición para la siguiente conferencia panamericana⁴³. La resolución de esta subcomisión fue leída el 18 de febrero. Olascoaga, quien ya reemplazaba al renunciado Pueyrredón por un conflicto interno que se analizará en el apartado siguiente, dejó sentado que su país, si bien acataría esta resolución de la Asamblea de postergar el tema, en realidad reafirmaba su convicción firme en el principio de no intervención. Tras este discurso, la mayoría de los delegados, incluyendo a Hughes, plantearon que era un inconveniente no haber resuelto el principio de no intervención. Guerrero aprovechó esta circunstancia para una contraofensiva: ya que todos estaban de acuerdo, propuso, debía aprobarse la fórmula de Río de Janeiro que condenaba cualquier tipo de intervención.

Quien se opuso a esta salida fue Raúl Fernández, jefe de la delegación brasilera, planteando que su país no favorecería una iniciativa que provocara divisiones entre las naciones americanas. Costa Rica, República Dominicana, México y El Salvador secundaron la propuesta

determinar (...) ya que sus acciones eran la causa principal de su impopularidad entre sus vecinos del sur y el obstáculo principal al desarrollo efectivo de la cooperación interamericana" (Connel-Smith, 1974: 94-96).

⁴² Espil, 1928, Doc. Cit., p. 13.

⁴³ La autoría de la iniciativa para postergar la resolución de esta cuestión llevó a una posterior polémica. Hughes declaró que no había sido iniciativa suya, Guerrero entonces aclaró que tampoco impulsada por él, y lo mismo hizo Pueyrredón, quien aclaró a *La Prensa* (27/02/1928) que se había opuesto categóricamente a que el tema fuera reenviado para ser discutido en una futura conferencia.

de remitir el tema a la próxima conferencia, con lo cual no se contaba con la unanimidad para aprobar la fórmula de Río. Hughes “recogió el guante” para declarar que se necesitaba más tiempo para discutir el asunto de la no intervención y concretarlo en principios que todos pudieran aceptar. Además, reivindicó la presencia estadounidense en Nicaragua –para garantizar las elecciones limpias- y defendió, una vez más, la intervención estadounidense para proteger la vida y los bienes de sus ciudadanos supuestamente amenazados en otro país.

Espil realizó una extensa y sustanciosa evaluación en su informe final: *“A pesar del resultado de las deliberaciones el debate ha dejado un balance provechoso. Ha patentizado un estado de alarma en una parte del continente y de recelo en el resto, con respecto a la política intervencionista de los Estados Unidos. Debido a las incidencias ocurridas en la última sesión plenaria, obligó a Mr. Hughes a expresar el sentido político de las intervenciones y a formular promesas que importan un progreso dentro de este fenómeno de la vida internacional. Por último es probable que sean estos debates los que hayan preparado el ambiente, para conseguir la unanimidad de la Asamblea con respecto a la convocatoria de un congreso interamericano, para formular las bases de la justicia arbitral entre las naciones de este continente. Cualquiera sean los resultados de este Congreso, hay motivos para felicitarse de su convocatoria. Tengo la impresión de que él llevará fatalmente a la discusión de la Doctrina de Monroe y que ofrece una oportunidad excepcional para exigir una aclaración sobre su significado y el campo preciso de su aplicación. Si los Estados Unidos, deciden mantener la posición adoptada en las Convenciones de La Haya, excluyendo del arbitraje los casos de aplicación de la Doctrina de Monroe, la función de la Conferencia será poco menos que inócua. La gran mayoría sino todos los casos de intervención de los Estados Unidos en este Continente, que son los que han ofrecido el campo más fértil de desinteligencias y desconfianzas, han sido ordinariamente justificados como ejercicio de la Doctrina de Monroe y es evidente que de admitirse su exclusión sistemática de la solución arbitral, poco o ningún progreso podrá señalar la Conferencia. La verdad es que hay una decidida contradicción en abogar por la extensión del arbitraje obligatorio y mantener al mismo tiempo el imperio de una Doctrina, cuya extremada elasticidad y caprichosa aplicación, deja prácticamente librada al buen arbitrio de una de las partes sustraer a la solución arbitral los casos más importantes y frecuentes de conflictos. Admitida semejante limitación, la función de la Conferencia quedaría prácticamente reducida a las reclamaciones pecuniarias, que es el único aspecto del arbitraje que ha interesado siempre a los Estados Unidos en sus relaciones con los países de este continente”*⁴⁴.

La fuerza y aceptación de la intervención de Pueyrredón habían alcanzado para desestimar la propuesta peruana, apoyada por Estados Unidos y su aliado anfitrión, Cuba, además del

⁴⁴ Espil, 1928, Doc. Cit., pp. 14-15.

gobierno “títere” de Nicaragua. Sin embargo, el país del norte había evitado que se aprobara el principio absoluto de no intervención, aplazando inteligentemente el tema para una futura conferencia. Al mismo tiempo, si bien no había conseguido bloquear la discusión del tema en la conferencia, sí logró que no hubiera ningún pronunciamiento a favor de una impugnación general a su política hacia América Central y el Caribe, y a la situación en Nicaragua, en particular. El informe de Espil, en el que una vez más se fustigaba contra la doctrina Monroe, presentaba un balance excesivamente optimista de los resultados que había obtenido la delegación que él integraba.

ii. La Convención de la Unión Panamericana y el problema de la reducción de tarifas aduaneras

Si bien la reducción de los aranceles aduaneros no figuraba en el programa, ni tampoco en las instrucciones recibidas por la delegación argentina, fue Pueyrredón quien introdujo esta discusión, en la Comisión 1 –que debía aprobar la Convención de la Unión Panamericana-. Junto al del principio de no intervención, este debate acaparó la atención de la Conferencia de La Habana⁴⁵. El representante argentino hizo referencia a esta cuestión cuando se debatía la futura Convención que reorganizaría definitivamente la Unión Panamericana.

En esta comisión, Pueyrredón aprovechó para introducir el problema del proteccionismo estadounidense y, en un recordado discurso de dos horas, el 23 de enero, cargó contra las barreras aduaneras, las restricciones a la circulación de productos agrícolas con el pretexto de igualar costos, y las barreras sanitarias de Estados Unidos, que afectaban particularmente a las exportaciones del país del sur. Sostuvo que era la unidad económica la que debía ser la base del panamericanismo, para lo cual debían tomarse medidas en pos de reducir o bien suprimir las barreras aduaneras que obstaculizaban la libertad comercial en América. Planteó que la eliminación de las tarifas aduaneras debía llevarse a cabo en todos los artículos en los que dicha supresión no significara un peligro para los intereses esenciales de cada país, ya que reconocía que la política aduanera era un aspecto de la soberanía de cada estado, pero al mismo tiempo sostuvo que el exceso de proteccionismo impedía una mayor integración entre las distintas repúblicas americanas, y la construcción de un verdadero panamericanismo. El embajador en Washington hizo en su alocución especial énfasis en atacar el principio de la llamada igualdad de

⁴⁵ En esta comisión, hubo una interesante propuesta de México de democratizar el funcionamiento de la Unión Panamericana, haciendo rotativa su presidencia, pero ésta fue descartada, gracias a la presión estadounidense sobre el resto de las delegaciones. Cfr. Telegrama de la delegación estadounidense al Departamento de Estado, 25 de enero de 1925 (NARA, DS, VI Inter-American Conference). Cfr. también, “El proyecto de México para reformar la Unión Panamericana fue rechazado”, en *Excelsior*, México, 31/01/1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

los costos de producción —establecido en la “cláusula flexible” de la *Fordney-McCumber Act*, que autorizaba al gobierno estadounidense a aumentar las tarifas aduaneras hasta un 50% para igualar los costos de producción de los bienes importados y los producidos en los Estados Unidos—, dando a entender que era en esta diferencia de costo en donde los países podían participar en el comercio internacional⁴⁶.

El Departamento de Estado, en tanto, había previsto que este tema podía ser introducido por los argentinos. Ya en las instrucciones a sus delegados, en un apéndice en el que se detallaban las relaciones con cada país, se planteaba que existía un resentimiento en Argentina por el creciente proteccionismo estadounidense⁴⁷.

Luego del diagnóstico, Pueyrredón propuso a los demás países tres iniciativas: que se adoptaran medidas, inmediatamente, para reducir o suprimir las barreras aduaneras exageradas, que obstruían el comercio interamericano; que se suprimieran las restricciones a la libre circulación de los productos agrícolas, siempre que no se comprometiera la prosperidad de los países y sus vecinos; y que en la ejecución de las leyes sanitarias que regían con respecto a los animales y vegetales, los países adoptaran un sistema que diera garantías de que los métodos empleados nunca fueran utilizados en forma arbitraria. El objetivo del representante del gobierno de Buenos Aires era incluir, en el Preámbulo de la Unión Panamericana, una cláusula “económica” que garantizara el libre comercio, y argumentó que ese también sería un acto de soberanía de un estado. En este caso, y según su planteo, era la defensa de los intereses económicos argentinos, que buscaba equilibrar el comercio bilateral con el país del norte. Pueyrredón se rehusó a firmar el proyecto de convención y amenazó con no hacerlo de ninguna manera si no era incluida la cláusula “económica” que él mismo había propuesto.

La reacción de la delegación estadounidense fue inmediata: aclararon que no existía posibilidad alguna de que el tema de los aranceles aduaneros se discutiera en la conferencia⁴⁸.

El discurso de Pueyrredón generó sensación en la prensa cubana, en buena parte de la prensa latinoamericana y especialmente en la prensa argentina. El propio presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luis Duhau, lo felicitó en nombre de todos los productores agropecuarios. El canciller interino, Antonio Sagarna (27 de septiembre de 1927 al 10 de febrero de 1928), le envió también a Pueyrredón una rápida felicitación. Sin embargo, apareció una

⁴⁶ En 1927, el gobierno de Washington había decidido enviar a Argentina una comisión para estudiar el costo de producción del lino, que importaba en cantidad el país del norte. La presión del embajador Pueyrredón logró frenar el viaje y los estudios se realizaron finalmente en la capital estadounidense. Cfr. Conil Paz (1965: 39).

⁴⁷ Kellogg, 1928, Doc. Cit., Apéndice 1, p. 10.

⁴⁸ Es interesante ver el Memorándum especial que Chester Lloyd Jones, experto en comercio y asesor de la delegación estadounidense en La Habana, le envió a Hughes el 24 de enero de 1928, con información precisa que, a lo largo de 13 páginas, intentaba refutar todos los argumentos de Pueyrredón, indicando que Argentina establecía medidas proteccionistas más severas que las de Estados Unidos y señalando que las medidas sanitarias de éste país no tenían ningún objetivo proteccionista, a pesar de las denuncias de Pueyrredón (NARA, DS, VI Inter-American Conference).

divergencia al interior de la propia delegación argentina: Felipe Espil le manifestó su desacuerdo, pero Pueyrredón mantuvo su posición en las siguientes reuniones de comisión y subcomisión. Espil, en presencia del secretario de la delegación, García Arias, le planteó a Pueyrredón que creía que había ido demasiado lejos, que a su juicio estaba actuando más allá de las instrucciones recibidas por la cancillería argentina, y sugería que se consultara al gobierno sobre qué postura asumir. Pueyrredón le contestó que las felicitaciones enviadas por el canciller luego del discurso en el que enunció los principios económicos que debía tener el panamericanismo eran prueba suficiente de la aprobación a su conducta por parte de la cancillería y que, siendo él el jefe de la delegación, era el único facultado para decidir cuándo hacer o no consultas.

Fue el propio Espil, en desacuerdo con la posición de Pueyrredón, quien escribió al presidente Alvear el 10 de febrero para que “disciplinara” al jefe de la delegación argentina. Según Espil, la actitud de Pueyrredón de amenazar con no subscribir la Convención si no se incluía la cláusula económica en el preámbulo de la misma “*se interpreta como un golpe de muerte a la Unión Panamericana y como un acto abiertamente en contra de los EE.UU. (...) Entiendo que la actitud que asume Pueyrredón es exagerada e innecesaria y nos coloca en una situación equívoca, no sólo ante los EE.UU. sino ante los países del continente*”⁴⁹.

Alvear hizo una consulta con el influyente Leopoldo Melo (candidato presidencial anti-personalista), y luego le envió a Pueyrredón el siguiente telegrama: “*He seguido atentamente su brillante y elocuente defensa en la cláusula económica para el preámbulo de la Convención de la organización de la Unión Panamericana, y considero que, salvados esos principios con sus lúcidas exposiciones, conviene firmar, sin extremar la intransigencia, que colocaría a la República en una situación de aislamiento y como contrario al principio de la cooperación panamericana*”⁵⁰.

Pueyrredón, a su vez, contestó rápidamente, planteando que la intransigencia de los demás países, que no aceptaron sus propuestas, hacían imposible a él firmar la Convención, sin que se leyera este cambio de actitud como una aceptación al repudio de los demás países a incluir la “cláusula económica”. Era más importante, según su punto de vista, confrontar abiertamente con el creciente proteccionismo estadounidense que afectaba tanto la balanza comercial bilateral.

Tras ese último telegrama, el jefe de la delegación argentina quedó a la espera de nuevas instrucciones. Trascendió luego a la prensa que el gobierno argentino las había enviado, pero Pueyrredón aún no las había recibido, así que intimó al gobierno a que se las hicieran llegar, o

⁴⁹ Citado por Conil Paz (1965: 42).

⁵⁰ Telegrama N. 13, del Presidente Alvear al Embajador Pueyrredón Buenos Aires, 10 de febrero de 1928, citado en *La Nación*, 18/02/1928 y en la *Circular Informativa Mensual*, febrero de 1928, N. 129 (AMREC, VI Conferencia panamericana).

mantendría su posición. Al no haber recibido una pronta respuesta –Alvear se encontraba entonces en Mar del Plata y no en Buenos Aires- mantuvo su firme posición en la siguiente reunión de la conferencia.

Esta vez Hughes, al tanto de las divergencias internas de la Argentina⁵¹, se dirigió directamente al “presidente de la delegación argentina” planteando que los derechos aduaneros eran una parte fundamental de la soberanía de los estados, por lo cual no podía subordinarse el avance del panamericanismo a la reducción de las tarifas aduaneras: “*Prosigamos nuestra obra cultural, nuestra cooperación, a lo largo de aquellas líneas donde sintamos que hay comunidad de intereses, donde comprendamos que el bien puede ser llevado a cabo, y no destruyamos la unión intentando hacer de ella una comisión de tarifas, una comisión de impuestos con la finalidad de infringir nuestra respectiva autoridad como Estados independientes*”⁵².

Pueyrredón, por su parte, después de esta sesión volvió a su hotel y se encontró con un telegrama del reasumido canciller Gallardo, que le recomendaba no asistir a la conferencia, hasta tener instrucciones definitivas de Alvear. Entonces, contestó indicando que había concurrido a la reunión, mantenido su posición e indicando que la resolución final se alcanzaría el 15 de febrero, por lo cual requería prontas instrucciones. Finalmente, el día 14 llegó la respuesta de Gallardo. Le aclaró que en las instrucciones originales que se habían impartido a la delegación no estaba incluida la proposición económica, y que, aunque él estuviera de acuerdo con la uniformización de las tarifas aduaneras en el continente, la Unión Panamericana no tenía atribuciones para establecer políticas económicas que interfirieran con la autonomía e independencia de los países que la componían. En esa línea, ordenó a Pueyrredón que firmase la Convención y que, si lo creía conveniente, estableciese las reservas del caso, dejando a salvo los principios que había esgrimido, solución que ya se había utilizado en conferencias anteriores. Así, insistía el canciller en este telegrama, Pueyrredón podría salvar su posición personal y, al mismo tiempo, dejar al gobierno argentino en libertad para fijar en el futuro la posición sobre las tarifas aduaneras.

Según Gallardo, el costo político por el eventual fracaso de la Unión Panamericana debía pagarlo Estados Unidos, por negarse a ratificar el principio de no intervención, que contaba con

⁵¹ Este conocimiento por parte del Departamento de Estado lo prueba, entre otros, el documento de la embajada estadounidense en Buenos Aires citado en el **Anexo V**. Otro telegrama de Kellogg a su delegación, del 11 de febrero de 1928, informa que el Departamento de Estado tenía datos “muy confiables” de que Pueyrredón sería desautorizado por sus superiores. También señalaba que la cancillería brasilera había instruido a sus delegados para que planteasen que el tema de la condena a la intervención fuera aplazado para una futura conferencia, lo cual demuestra cómo Brasil jugó a favor de Estados Unidos (NARA, DS, VI Inter-American Conference). Luego de la conferencia, Pueyrredón denunció un supuesto espionaje, al declarar a la *United Press* que Hughes tenía una copia de un cablegrama secreto que éste había enviado a su gobierno. Esto fue desmentido por el propio Secretario Kellogg. El “caso Pueyrredón” tuvo una amplia repercusión en la prensa latinoamericana. A modo de ejemplo, véanse “Dos cancillerías desmienten al ex-embajador Pueyrredón” y “Persiste la actualidad del ‘caso’ Pueyrredón”, en *El Tiempo*, 10 y 11/04/1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁵² Citado en *Diario de la Sexta Conferencia Internacional Americana*, p. 434 (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Véanse también Peterson (1985b: 97); *La Prensa*, 14/02/1928.

la simpatía de la mayoría de los países americanos, y no por la “obstinación” argentina en pos de la reducción de las tarifas aduaneras: *“Nuestro empeño en no extremar la intransigencia en el asunto arancelario era precisamente para poder ser absolutamente intransigentes contra las intervenciones. Espero mi querido amigo que con las nuevas instrucciones de nuestro telegrama 17 continuará desempeñando con el brillo y talento habituales la presidencia de nuestra delegación y que no será necesario instruir a otro delegado como indica en su telegrama 12. Si pudiera declarar públicamente que difiere toda actitud en la cuestión del Convenio Panamericano hasta que se resuelva el principio de no intervención al que el Gobierno Argentino asigna vital importancia, creo que colocaría el asunto en un terreno mucho más favorable para la Argentina pues para la no intervención nos acompañan muchas delegaciones y en la cuestión arancelaria estamos solos. En el peor caso la Unión Panamericana aparecería fracasando por la intransigencia norte americana en la cuestión intervención y no por la Argentina en la de aranceles de menor importancia”*⁵³.

Frente a esta situación, Pueyrredón quedó sin respaldo y optó por el único camino que consideraba viable. El 15 de febrero, a través de un telegrama, renunció tanto a la jefatura de la delegación argentina como a su cargo de embajador en Washington. En esa comunicación, recordaba las felicitaciones que había recibido por parte del canciller cuando presentó la propuesta económica la primera vez, y rechazaba la idea de que Argentina quedaría fuera de la Unión Panamericana –que de hecho funcionaba desde 1906- por el sólo hecho de no firmar la Convención. También sostenía que era fundamental plantear una cuestión de política fiscal y que lo que él proponía ya no era una cláusula obligatoria y compulsiva, sino una mera recomendación.

De cara a esta nueva situación, y con el fin de evitar que las divisiones internas afectasen a la delegación y al propio gobierno argentino, Alvear instruyó a Gallardo para que autorizase a Pueyrredón a abstenerse de firmar la Convención. Con esto se buscaba evitar la doble renuncia del embajador argentino. De todas formas, las cartas ya estaban jugadas: Pueyrredón insistió con su renuncia y ésta finalmente fue aceptada. Acto seguido, el delegado Olascoaga fue nombrado al frente de la delegación⁵⁴.

El Acta final de la conferencia fue finalmente firmada por Olascoaga, que lo hizo con la reserva de que lamentaba que no se hubiera incluido en la misma los principios económicos

⁵³ Telegrama Cifrado n. 32, enviado al Embajador Pueyrredón por Gallardo, Buenos Aires, 15 de febrero de 1928, (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁵⁴ Cfr. Telegrama de Gallardo citado en el **Anexo V** en el que instruye al nuevo jefe de la delegación argentina para que planteara el tema de la no intervención, pero aceptando que no se discutiera si la mayoría de no lo aceptaba.

planteados por la delegación argentina⁵⁵. Fue un claro triunfo de la diplomacia estadounidense, que logró aislar a la delegación argentina, que incluso llegó a fraccionarse en cuanto a la estrategia a seguir. Así Felipe Espil censuraba, en su informe final, la labor de Pueyrredón: *“Es de lamentar, sin embargo, que el propósito perseguido, de orientar las actividades del panamericanismo hacia el terreno económico, no adoptara formas más prácticas que las seguidas. Creo no hubiera sido difícil obtener la convocatoria de una Conferencia económica, como las que han tenido lugar en Europa, que abordara el estudio de todos aquellos problemas económicos continentales que son motivo de conflictos y dificultades. Hubieramos tenido para ello el concurso decidido y entusiasta de la mayoría de los países de la Unión y estoy persuadido que los propios Estados Unidos, por razones de conciliación, hubieran asentido a la convocatoria de esa Conferencia”*⁵⁶. Este diagnóstico de Espil muestra las diferencias internas entre los principales delegados argentinos⁵⁷.

Según diversos analistas, la postura de Pueyrredón no se debió a una exacerbada orientación anti-estadounidense, sino a que éste consideraba que volver atrás en cuanto a su amenaza de no firmar el Acta si Estados Unidos rechazaba incluir la cláusula anti-proteccionista, significaría hacer peligrar su ambición personal de ocupar algún cargo importante en el gabinete del futuro sucesor de Alvear, Yrigoyen, quien venía sosteniendo una orientación cada vez más nacionalista en su campaña electoral (fundamentalmente en torno a la nacionalización del petróleo). El propio embajador estadounidense en Buenos Aires comunicó al Departamento de Estado sobre las disidencias entre Pueyrredón y Gallardo y las atribuía, en parte, a la política interna argentina y a la inminencia de las elecciones presidenciales, en las que el radicalismo competiría con las dos principales fórmulas⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. Informe enviado por Olascoaga al Ministro Gallardo, el 27 de febrero de 1928 desde La Habana (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Allí se desbrozan los aspectos formales de las internas con los otros dos delegados, Pueyrredón y Espil.

⁵⁶ Espil, 1928, Doc. Cit., pp. 4-5.

⁵⁷ En un extenso telegrama enviado por Espil a Gallardo, el 18 de mayo de 1928, éste se refiere al “caso Pueyrredón” e intenta exculparse de las acusaciones de Pueyrredón en su contra, a la vez que menciona el maltrato que recibió por buena parte de de la prensa nacional (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Tanto él como Olascoaga defendían que su intervención había respetado las instrucciones que iban recibiendo a través de los telegramas de cancillería, y que había sido Pueyrredón el que no las había obedecido. Éste, a su vez, lo había acusado de enviar telegramas a Gallardo sin su consentimiento, siendo él el jefe de la delegación. Una visión apologética de la actuación de Espil en La Habana puede hallarse en Zorroaquin Becú y Siri (1988: 42-49).

⁵⁸ *“The following message has just been receive from Buenos Aires: ‘Feb. 13 11. PM. I called on the Minister for Foreign Affairs late this afternoon and asked if he could tell me what truth there was in the newspaper reports of Saturday last that instructions had been sent Pueyrredon the previous day. He replied the Ambassador had been instructed not to insist on an inclusion of a tariff clause in the preamble of the Pan American Union Convention. (...) The instructions of Friday were the result of the telegrams sent by Espil with knowledge and consent of his chief to the Foreign Office and to Le Breton. The latter saw the President Friday morning and told him that Pueyrredon’s attitude was impossible, that he was placing Argentina in an equivocal position and that he must be called off. The Minister for Foreign Affairs told me that the Ambassador was acting on his own iniciative and responsibility on the Panamerican Union matter but that he was following instructions regarding the question of non-intervention”*. Telegrama confidencial N. 58 enviado por el Departamento de Estado (con la firma de Hughes), el 14 de febrero de

El gobierno de Alvear, que sostenía que la postura de Pueyrredón se debía a estas ambiciones personales y al cercano proceso electoral, decidió dar a conocer públicamente toda la correspondencia para sacar a la luz las divergencias existentes, que por otra parte eran ventiladas por la prensa de todo el continente. Alvear pretendió mostrar la actitud inflexible e insubordinada de Pueyrredón, con el objetivo de neutralizarlo y evitar que utilizara este incidente para mostrarse como un gran defensor de los intereses nacionales, en virtud de posicionarse para obtener un cargo en el probable futuro gobierno yrigoyenista. Los periódicos con posiciones anti-yanquis en América Latina, en cambio, destacaban la posición de Pueyrredón y la firmeza con la que había enfrentado las aspiraciones estadounidenses, su proteccionismo comercial y su política militar expansiva.

iii. Otros temas tratados

Durante las cinco semanas de actividades en La Habana, se aprobaron una serie de convenciones y resoluciones, entre las que se destaca la aprobación del Código de Derecho Internacional Privado, con 437 artículos⁵⁹. El mismo estaba dividido en cuatro libros: derecho civil internacional, derecho mercantil internacional, derecho penal internacional y derecho procesal internacional. Este código se elaboró en base al material aportado por la Junta de Jurisconsultos, cuya primera reunión se había realizado unos meses antes en Río de Janeiro. Fue aprobado con distintas reservas por parte de casi todas las delegaciones: Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Chile, Panamá y Guatemala. También hubo nuevas reservas a la hora de ratificarse.

Estados Unidos no lo aprobó ya que, según su Constitución, debía consultar a los estados miembros de la Unión Federal, por lo cual planteó que, luego de hacer los estudios necesarios, se reservaba el derecho de adherirse más tarde.

Argentina, por su parte, dejó constancia de las siguientes reservas: la codificación del derecho internacional privado debía ser “gradual y progresiva”; mantendría la vigencia de los tratados de derecho civil, penal comercial y procesal internacional alcanzados en Montevideo en 1888; no aceptaría principios que modificaran el sistema de la “ley de domicilio”, especialmente todo aquello que se opusiera al texto y espíritu de la legislación civil argentina; entre muchas otras.

1928 a la Delegación estadounidense en La Habana (NARA, DS, VI Inter-American Conference). Una transcripción más amplia de este documento puede encontrarse en el **Anexo V**.

⁵⁹ Cfr. “Acta Final de la Sexta Conferencia Internacional americana, La Habana, 1928” (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

Hacia 1938, la Convención había sido ratificada por Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela⁶⁰. Ni Argentina ni Estados Unidos lo habían hecho.

Entre las demás convenciones firmadas se destacan: la de los Tratados (serían celebrados por poderes competentes de los Estados, por escrito y obligatorios después de su ratificación), la de los Funcionarios Diplomáticos (considerados no como jefes de estado, sino como representantes de sus gobiernos), la de los Agentes Consulares (se definieron sus atribuciones, deberes, prerrogativas e inmunidades), la de Neutralidad Marítima (la neutralidad de los estados no beligerantes en caso de enfrentamiento entre dos o más países), la de Asilo (se reguló la concesión de asilo), la de Condiciones de los Extranjeros, y las reglas a las que debían someterse los estados en caso de luchas civiles. También se aprobaron convenciones sobre Aviación Comercial, Cooperación Intelectual Americana, Corte Panamericana de Justicia Internacional y Unión Panamericana⁶¹.

Además, se aprobaron una serie de resoluciones: se condenó la guerra como instrumento de política nacional para resolver los conflictos con otros estados (para formalizar esta propuesta, se acordó que se reuniría una Conferencia de Conciliación y Arbitraje en Washington, en el lapso de un año)⁶²; se adoptaron estrategias para organizar el derecho internacional –por medio de una serie de comités de investigación y cooperación internacional–; se estableció que se emplearían todos los medios pacíficos para resolver los conflictos entre las naciones; y se condenó la guerra y la agresión, entre otras⁶³.

Otros acuerdos alcanzados fueron: incluir estudios técnicos previos que documentasen la razón para que se incorporase cierto tema o aspecto en el programa de las futuras conferencias; vigilancia de la producción y exhibición de películas que pudieran atentar contra los buenos usos y costumbres; sistematización de actividades para establecer la cooperación intelectual entre las naciones del continente –se acordó crear un Instituto Internacional de Cooperación Intelectual–; activar y sistematizar el intercambio y el fomento de la educación; crear la Ciudad Universitaria o Casa del Estudiante en los países de América; reconocer al periodismo su carácter de función pública; y asegurar la vigilancia de las fronteras recíprocas y la convivencia con los países vecinos⁶⁴.

⁶⁰ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 302-350).

⁶¹ Cfr. Marichal (2002: 126-128).

⁶² Cfr. Hughes (1928: 100-101).

⁶³ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 46-54).

⁶⁴ Cfr. Marichal (2002: 128-129).

3. Balance de la Sexta Conferencia Panamericana

En esta conferencia, pese a no figurar explícitamente en el programa original, los debates giraron en torno a las dos cuestiones que enfrentaban a Estados Unidos y Argentina desde el origen del panamericanismo: la no intervención y las barreras aduaneras. El primer punto fue central para la Casa Rosada, y aprovechó la opinión favorable de otros países latinoamericanos, disgustados con la política expansionista del país del norte, que en la década de 1920 venía incrementando su intervencionismo en Nicaragua, México, Haití y República Dominicana, entre otros países latinoamericanos.

La postura de la delegación argentina, al mando de Pueyrredón, intentó poner en discusión el intervencionismo estadounidense y dificultar la tarea de la representación de ese país, cuya política de intervención en Centroamérica generaba creciente rechazo. El enfrentamiento, como fue explicitado, giró fundamentalmente alrededor del principio de no intervención y de las barreras aduaneras. Argentina defendió la soberanía de los estados –derecho absoluto a la total autonomía interior y completa independencia externa- y la necesidad de incluir una declaración sobre disminución de las barreras aduaneras, que en estrategia de Pueyrredón se planteó como condición para firmar la Convención de la Unión Panamericana. Argentina, una vez más, se oponía al intervencionismo continental estadounidense y a su política comercial proteccionista.

El delegado Espil, con posturas más matizadas que las del jefe de su delegación, de todas formas era no sólo escéptico respecto al panamericanismo, sino también sobre cualquier integración latinoamericana: *“No creo en el panamericanismo, al que considero como un fenómeno que no tiene base natural que lo justifique. La consideración geográfica, con que se funda ordinariamente, es una consideración engañosa. (...) Tenemos comunicaciones y contacto con Europa y Estados Unidos por razones económicas que no existen ni podrán existir quizá por siglos con referencia a los demás países del Continente. Nuestros productos tienen colocación en los grandes centros industriales del mundo, nuestra población se recluta en los países civilizados de la Europa Occidental y nuestras exigencias de confort son satisfechas por los grandes países manufactureros; de ahí la natural vinculación Argentina con Europa y los Estados Unidos. La situación es diferente con respecto a los otros países de este continente. Fuera de los países limítrofes, cuya vecindad crea problemas y vinculaciones especiales, el tráfico intercontinental es escaso y de poca importancia. (...) De ahí el alejamiento y la diferencia. El panamericanismo sobre esta base no tiene ni siquiera un valor de aspiración, ya que un progreso cualquiera es probable que estuviera neutralizado por un progreso todavía mayor en nuestra vinculación con Europa y los Estados Unidos”*⁶⁵. Esta postura del delegado

⁶⁵ Espil, 1928, Doc. Cit., pp. 76-77. [El subrayado es nuestro]

argentino es una manifestación del escepticismo de la mayor parte de la dirigencia argentina respecto a la integración latinoamericana como mecanismo de revertir la dependencia de los centros del capitalismo mundial.

Por eso no debe confundirse la relativa oposición al avance estadounidense, en general compartida por la clase dirigente argentina, con las orientaciones más autonomistas que expresaban en ese entonces el propio Yrigoyen y Pueyrredón, o con las corrientes anti-imperialistas o latinoamericanistas que empezaban a desarrollarse en el continente.

Algunos estudiosos de las conferencias panamericanas, como María Isabel Vega Muytoy, destacan los avances logrados en La Habana: *“Se puede concluir que el avance de las Conferencias Panamericanas era ya evidente para 1928, pues no solamente se habían organizado reuniones internacionales en las que discutían los delegados de los países convocados, sino también se había consolidado una experiencia en la participación diplomática en estos encuentros. El resultado no se hizo esperar, ya que en la VI Conferencia se logró llegar a un acuerdo sobre la mayoría de los asuntos: se había avanzado en la codificación del derecho internacional privado; la codificación del derecho internacional público se encontraba adelantado; existían importantes tratados en la mayor parte de los temas de interés general, como el comercio la navegación, las marcas, los pesos y medidas; el derecho penal y civil internacional, así como la extranjería, la política, la diplomacia, la guerra y el arbitraje, entre otros. Además se habían organizado comisiones investigadoras para casos de controversias, y una Corte Panamericana de Justicia Internacional, entre muchos más progresos”*⁶⁶. Estos “avances”, de todas formas, se limitaban a aspectos más bien jurídicos, y muchas veces los acuerdos terminaban no ratificándose.

Algunos participantes de las conferencias, en cambio, eran más escépticos frente a la evolución del panamericanismo, dado que no se avanzaba en los temas fundamentales. Un ejemplo de esto es expresado por uno de los delegados uruguayos: *“¿Qué podrá decir en el futuro de los derechos comprometidos de las naciones del nuevo mundo una asamblea incapaz de abordar el tema de la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de su débil vecina del Caribe? ¿Qué de la armonía panamericana ese cónclave, mudo ante el derramamiento de la sangre nicaragüense, y que habla de higiene y de transportes y de uniformar el derecho internacional privado, mientras se arrasan vastas zonas de una República Americana? Si la Conferencia no sirve para salvar a una débil nación de las garras de otra más fuerte, si la Conferencia no es capaz, siquiera, de plantearse el problema que surge de tan grave incidente; si la Conferencia no oye el rumor del drama desarrollado a corta distancia, y ni siquiera sabe pedir a la nación agresora que explique los motivos de su proceder y determine*

⁶⁶ Cfr. “VI Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)”, de María Isabel Vega Muytoy, en Marichal (2002: 130).

cuáles son sus miras, entonces la Conferencia Panamericana se habrá desprendido de la autoridad moral que pudiera haber recogido hasta ahora, y habrá dado un viso de razón a la insinuación irónica de los estadistas europeos, los cuales presentan a la Unión Panamericana como el conglomerado de veintiuna naciones destinadas a proclamar en coro lo que la más fuerte de éstas hubiese determinado previamente conforma a su interés⁶⁷. En esta perspectiva, se destaca lo infructuoso que resultaba el panamericanismo en la medida en que no permitía discutir y resolver cuestiones tan candentes como la invasión estadounidense a Nicaragua o los atropellos sobre México.

La mayor parte de la prensa estadounidense, por su parte, juzgó que la conferencia había sido un éxito, en tanto se había evitado que se produjesen acusaciones o cargos contra la política de Washington en el Caribe, en relación a los temores previos de que el cónclave fuera un foro de denuncia del imperialismo estadounidense en el continente. Se había votado, según la prensa mayoritaria del país del norte, una reafirmación de la no intervención que en modo alguno tenía que ver con la política de Estados Unidos en el continente. Sin embargo, también advertían que era hora de mostrar que ellos eran realmente “buenos vecinos”. A modo de ejemplo, puede observarse el editorial del *Journal of Commerce* de Chicago: “Ahora que todo esfuerzo por condenar nuestra política en la América Latina ha fracasado, los Estados Unidos debieran proponerse, seria y constantemente, demostrar la justicia y honestidad de esa política⁶⁸”. También existía una parte minoritaria de la prensa estadounidense que condenaba el intervencionismo de ese país, como el *News* de Birmingham: “(Estados Unidos se cree) que puede afrentarse impunemente el derecho a la soberanía nacional; en el fondo de esta controversia se advierte el perfil del monstruo del imperialismo, monstruo que con justicia han temido hoy y siempre todas las naciones soberanas, del Río Grande al Cabo de Hornos⁶⁹”.

La prensa europea, por su parte, retomó y actualizó las tradicionales críticas al panamericanismo. *El Imparcial* de Madrid, por ejemplo, resumió así las opiniones que prevalecían en los diarios del viejo continente: “Los Estados Unidos disimularon mal durante la Conferencia su política imperialista. Frente a frente el Norte y el Sur de las Américas midieron sus fuerzas en una contienda de oratoria, siendo Pueyrredón el abanderado de la absoluta independencia de los países americanos y Hughes el campeón eterno del intervencionismo. La sospechosa adhesión de algunas repúblicas al criterio norteamericano, y la no menos

⁶⁷ Artículo de Leonel Aguirre, delegado uruguayo a la VI Conferencia Panamericana, titulado “Las causas del fracaso. Qué puede esperarse del pan americanismo. América y Europa”, en *El País* de Montevideo, 25/04/1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁶⁸ Cfr. “La Conferencia de La Habana según la prensa de Estados Unidos”, de Salvador Mendoza, en *Excelsior*, México, 14/03/1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁶⁹ *Ibidem*.

*sospechosa abstención de otras, es lo que ha motivado el fracaso de esta Conferencia*⁷⁰. Afirmaciones como ésta llevaron al Secretario Kellogg a declarar que la prensa subvencionada de Europa había hecho los mayores esfuerzos para romper la armonía de la Conferencia de La Habana. Esta prensa, afirmó Kellogg, *“presentó en sus crónicas del Congreso a las naciones latinoamericanas como si estuviesen luchando por obtener su libertad de la dominación de los Estados Unidos, mientras la delegación americana se encargaba de no permitir que la discusión fuese más allá de los límites de su propio interés”*⁷¹. La prensa europea identificaba correctamente el panamericanismo con el proyecto imperialista de Estados Unidos en el continente. Y tamaña denuncia del intervencionismo estadounidense en América, cuando, en muchos casos no se hacía lo propio en otras regiones en las que Europa era la potencia hegemónica, respondería a la intensa disputa inter-imperialista que caracterizó al período de entreguerras.

Más allá de los avances y de los límites del panamericanismo, lo cierto es que en esta Sexta Conferencia se reavivó la disputa entre Buenos Aires y Washington, que había caracterizado a las dos primeras. En esta oportunidad, se destacó la posición de Pueyrredón en los temas centrales del encuentro: *“Las electrizantes colisiones argentino-norteamericanas en La Habana, hicieron que se transparentara más que nunca la rivalidad de las dos repúblicas por el liderazgo de la organización americana. Mediante un plan en el caso de la no intervención, gracias al azar en el de las barreras económicas, la Argentina había llevado a escena, en abierta convención, sus dos principales motivos de agravio contra los Estados Unidos. Prescindiendo del incidente Pueyrredón, las instrucciones del ministro de Relaciones Exteriores del 15 de febrero, dadas a conocer, exhibían al desnudo el concepto de la nación acerca de sus tácticas y designios diplomáticos. Si la conferencia fracasaba, sugería él, su gobierno deseaba que la responsabilidad de acreditar a la intransigencia norteamericana en materia de no intervención, donde la Argentina contaba con vasto apoyo, y no a la obstinación argentina en materia de tarifas aduaneras, donde se encontraba sola”* (Peterson, 1985b: 98).

Así evaluaba Scenna la actuación del influyente Hughes: *“Pero todo su talento no le impidió ser acorralado ante la disyuntiva de representar a una nación defensora de los derechos y de los fueros nacionales y humanos, y al mismo tiempo arrasadora de los mismos. De allí que se viera encajonado a defender los derechos de la intervención y a rechazar las resoluciones de Río de Janeiro. Especialmente acusadora fue la actitud argentina, que logró nuclear en su entorno a los países ‘no comprometidos’, si bien no logró su meta de lograr una disminución de*

⁷⁰ Cfr. “En torno de la Actualidad. La prensa europea y el congreso panamericano”, en *Excelsior*, México, 03/03/1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁷¹ *Ibidem*.

los aranceles de importación norteamericanos y el establecimiento continental del principio de no intervención" (Scenna, 1970: 140).

En esta misma línea, Conil Paz también evaluaba que la posición de Estados Unidos se vio cuestionada seriamente en La Habana: "*La actuación de Hughes en la Conferencia de La Habana, en defensa del derecho a intervenir fue, sin duda, una 'victoria a lo Pirro'. Consiguió posponer el problema, nada más. No hay duda de que los resultados de la Conferencia debieron influir de manera decisiva en los teóricos del Departamento de Estado. Resultaba difícil mantener por más tiempo las prácticas intervencionistas (...). Podían lograrse idénticos resultados sin necesidad de la imposición militar. Era posible que la justicia coincidiera con lo útil; el camino de la 'buena vecindad' estaba así allanado*" (Conil Paz, 1965: 51-52). Según esta interpretación, en la conferencia se puso de manifiesto el límite de la política exterior estadounidense a nivel continental, y se prefiguró el cambio que se establecería, fundamentalmente, con la presidencia de Roosevelt en la década de 1930, "giro" que será abordado en la **Parte C**.

El nivel de confrontación argentino-estadounidense volvía a estar a la altura del alcanzado en la Primera Conferencia Panamericana, sólo que ahora los resultados eran disímiles. Si en aquella ocasión Argentina había logrado alinear a la mayoría de los países en su estrategia obstruccionista, lo cual había empantanado casi todas las iniciativas de la Casa Blanca, esta vez no logró capitalizar el descontento que reinaba en muchos países frente al imperialismo estadounidense en Centroamérica, tal como se expresaba en el periódico uruguayo citado más arriba. Según algunos, como Tulchin, Argentina no había siquiera intentado poner a las otras delegaciones de su lado, en su enfrentamiento con Estados Unidos para lograr aprobar el principio de no intervención: "*Como habían hecho Sáenz Peña y Quintana hacía treinta años y como Yrigoyen lo hizo tantas veces durante su presidencia, Pueyrredón parecía sentirse satisfecho con dejar claro su punto de vista e irse -principismo sin compromiso-*" (Tulchin 1990: 127). El gobierno de Washington, por su parte, supo aislar a Pueyrredón en su amenaza de no firmar la Convención de la Unión Panamericana si no se incluía la "cláusula económica" pro liberalización del comercio continental, y logró que se fracturara la delegación argentina, en el medio de disputas políticas domésticas, cuestión que los delegados estadounidenses llegaron a conocer durante la misma conferencia⁷².

La postura anti-estadounidense de Pueyrredón, alineada con la prédica nacionalista de la campaña presidencial de Yrigoyen, logró plantear las cuestiones que dividían los intereses de ambos países, pero no mucho más. Según Alén Lascano, "*el enfrentamiento y la actitud asumida quedaron como los únicos saldos notables de aquella VI Conferencia en cuyo espíritu flotaba la*

⁷² Cfr. Documento sobre la VI Conferencia Panamericana citado en el **Anexo V**.

imagen flamígera de un Arcángel vengador, el nombre hecho mito de Sandino. Pueyrredón asoció a la Argentina a esa lucha contra el imperialismo político-económico en la batalla de principios que conmovió al continente y por verlos triunfantes rompió con su gobierno y llegó al sacrificio personal” (Alén Lascano, 1986: 51).

Una explicación de la dificultad argentina para encolumnar a los demás países latinoamericanos en su orientación confrontativa para con el país del norte podría ser el mayor peso económico –a través de las inversiones directas y de los empréstitos- que Estados Unidos había desarrollado en el continente en la década de 1920. Así entendía Espil esta nueva situación, destacando la puja entre el país del norte y los países europeos: *“La preocupación económica adquiere sin embargo cada día más fuerza, acicateada por el valor creciente del mercado Latino Americano para las inversiones americanas, por la situación cada vez más importante de los Estados Unidos como país exportador y por la vivacidad de la competencia europea. De ahí la campaña sorda pero persistente a ratos definida y a veces inconsciente, pero siempre en laboriosa gestación, que los Estados Unidos ejercitan dentro de las conferencias panamericanas para alejar a los países latino americanos de la Europa llevandonos a la suscripción de convenios o a la formalización de instrumentos, que paso a paso y minuto tras minuto van tejiendo un sistema de aislamiento y exclusión de la Europa. Así se explica la poca simpatía que es acordada a cualquier iniciativa que busca la solución de un problema continental en una organización más ampliamente internacional y la resistencia a la celebración de convenios abiertos que libran sus beneficios a cualquier país del mundo que quiera a ellos adherirse”*⁷³.

En este nuevo contexto, era más difícil, quizás, que la mayoría de los países se atrevieran a desafiar la política exterior expansiva de Estados Unidos o a condenar el proteccionismo que afectaba sus propias exportaciones hacia el coloso del norte. El propio Espil, con una sinceridad infrecuente, explicaba cuál debería ser la estrategia argentina frente al peligro de que cada vez más naciones americanas secundaran a Washington en su proyecto panamericano: *“Nuestra defensa se ha concentrado ahora en la inacción legislativa y en la ausencia de ratificación de los Convenios y debe ejercitarse más adelante con nuestra cuidadosa intervención en la preparación de los programas de las Conferencias, evitando la incorporación de asuntos que puedan contrariar el liberalismo de nuestra política exterior. En todo caso, hay que admitir que nada nos ayudaría mejor a mantener nuestra posición de equidistancia y a evitarnos mayores obligaciones de carácter estrictamente continental, que nuestra incorporación definitiva a la Liga de Naciones. Independientemente de la consideración de otros factores, que no es del caso examinar aquí, es evidente que uno de los grandes beneficios de nuestra participación en aquel organismo, tendría que ser el de poder neutralizar, sin llegar al antagonismo, esa tendencia de*

⁷³ Espil, 1928, Doc. Cit., pp. 84-85.

la organización panamericana, que en su sistematización y persistencia conspira contra nuestra política tradicional⁷⁴. Aclara, acto seguido, que no se podía romper lanzas abiertamente con el panamericanismo, por el hondo arraigo que tenía en Estados Unidos y en otras naciones del continente –que veían en él la potencial concreción del ideal bolivariano-, porque eso habría aislado a Argentina del resto de los países y la habría alejado de Estados Unidos, con quien había que tener cordiales relaciones debido a los crecientes vínculos e intereses que unían a ambos países.

En síntesis y más allá de las pujas entre las distintas estrategias, lo cierto es que Argentina volvía a intentar matizar el dominio estadounidense en el continente, mientras en Gran Bretaña había cada vez más preocupación por la pérdida de posiciones en Argentina frente al avance del comercio y de las relaciones financieras entre Estados Unidos y el país del sur. La dificultad de la Casa Rosada para frenar a Washington, como lo había logrado en las dos primeras conferencias panamericanas, era una de las manifestaciones del cambio en la correlación de fuerzas en el continente, y de la consolidación de una nueva hegemonía en el capitalismo occidental. La declinación relativa de Europa y el creciente poderío estadounidense parecían ser los límites de la orientación que tradicionalmente había caracterizado la política exterior argentina y de otros países sudamericanos.

⁷⁴ Espil, 1928, Doc. Cit., p. 86.

Parte C

De la crisis a la guerra

(1929-1939)

i. Contexto mundial

En 1929 se desencadenó una crisis económica en Estados Unidos, que rápidamente se expandió hacia el resto del mundo interrumpiendo el período de expansión económica inaugurado luego de la guerra. Fue la primera gran crisis de sobreproducción en el siglo XX, luego de varias décadas de transformación en los procesos de producción y de trabajo, en las que la reproducción del capital se amplió a escala mundial. Significó el resquebrajamiento de las ilusiones sobre la posibilidad de una sociedad armónica y con un progreso eterno, plasmadas, por ejemplo, en el discurso del presidente estadounidense Coolidge, quien aún en diciembre de 1928 presagiaba que su país protagonizaría una ilimitada expansión económica. En la primera década de la posguerra, además de seguir latentes los conflictos internacionales en Europa, producto de las condiciones económicas de la paz establecidas en Versalles, se desarrolló una intensa conflictividad social y política, potenciada por el triunfo de la Revolución Rusa y por la consolidación, luego de una cruenta guerra civil y de la intervención de potencias externas para sofocar el proceso que lideraban los bolcheviques, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas¹.

El estallido de la crisis se disparó, aunque no como causa determinante, por el incremento de las inversiones especulativas, que empezaron a desplazarse rápidamente entre distintos países, incluso con el impulso de políticas oficiales, como lo fue el plan *Dawes* diseñado por Estados Unidos y Gran Bretaña para salvar a Alemania de la inédita crisis hiperinflacionaria que sufría². Estos movimientos de los créditos y los flujos privados de capital generaron una creciente inestabilidad y el auge en las inversiones bursátiles –por la valorización de las acciones de las empresas que cotizaban en la bolsa neoyorquina– tuvo su contrapunto en el estallido del 29 de octubre de 1929, el famoso “martes negro”.

La crisis que se inició en *Wall Street* se fue trasladando a Europa y el comercio internacional comenzó a contraerse sensiblemente. El *crack* de la bolsa de valores de New York

¹ Cfr. Hobsbawm (1998b: 92-115); Galbraight (1976); Arrighi (1999); “La revolución soviética y su impacto internacional. La URSS, 1917-1929”, de Ricardo M. Martín de la Guardia, en Pereira (2003: 263-279).

² Un análisis de cómo los pagos que debió realizar Alemania como reparaciones por la guerra, más el endeudamiento de Francia y Gran Bretaña para con Estados Unidos potenciaron el círculo vicioso de préstamos, emisión e hiperinflación en Alemania, puede hallarse en Moniz Bandeira (2007: 83).

provocó el abandono de la vieja doctrina del *laissez faire* y modificó la noción acerca del papel del estado en la economía, en el caso de Estados Unidos, con el lanzamiento del *New Deal*³. John Maynard Keynes pasó a ser el economista estrella, con su heterodoxia teórica y sus políticas anticíclicas, que fueron desplazando al liberalismo económico como principales rivales de las teorías socialistas que regían la política económica en la Unión Soviética⁴.

La llamada “Gran Depresión” duraría hasta la década de 1940 y sólo pudo ser superada luego del estallido de la segunda guerra mundial, más allá de las distintas intervenciones y políticas económicas desplegadas en las principales potencias occidentales. Hubo en la década de 1930 un proceso de fuerte caída de la actividad, disminución de precios, restricciones monetarias y caída de salarios, que acompañaron también un descomunal aumento del desempleo. El derrumbe de la producción industrial en los países centrales produjo una reducción del comercio internacional, y esto conllevó a una disminución en la demanda y los precios de las materias primas, lo que afectó fuertemente a los países agroexportadores. La Sociedad de Naciones, en 1931, enumeró los países agroexportadores afectados por el hundimiento de los precios de los alimentos y las materias primas: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, Egipto, Ecuador, Finlandia, Hungría, India, las Indias Holandesas (Indonesia), Malasia, México, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁵.

Este contexto se tradujo, en estos países, en caída de las exportaciones, crisis de balanza de pagos y problemas para afrontar sus deudas externas, que con la merma de divisas no podían ser canceladas. La respuesta fue, en parte, una ampliación del proteccionismo y la creación de áreas económicas y monetarias. Esta situación llevó a la ruptura del sistema multilateral de comercio y de pagos, con el consecuente abandono del patrón oro, produciéndose una vuelta a los sistemas de preferencia imperiales y a los convenios bilaterales de comercio. Fue, sin dudas, la mayor crisis de la historia del capitalismo, que inauguró una década de retroceso económico. Esta Gran Depresión se destacó por su extensa duración, por afectar a todo Occidente, por su intensidad (nivel de caída del producto bruto), por la contracción del comercio internacional, por la deflación general y por la caída del nivel de empleo⁶. En el caso de Gran Bretaña, se produjo el abandono del patrón oro en septiembre de 1931, la caída de la libra frente al franco alemán y el incremento del proteccionismo, cuando en febrero de 1932 la Cámara de los Lores decretó la “muerte del liberalismo” e impuso fuertes incrementos de los impuestos a las importaciones. Además, ese mismo año se estableció el Tratado de Ottawa, que estableció el sistema de preferencia imperial británico y produjo un dislocamiento más en la economía mundial.

³ Cfr. “La caída del liberalismo” (Hobsbawm, 1998b: 116-147); Barber (1996).

⁴ Cfr. Keynes (2001).

⁵ Cfr. Hobsbawm (1998b: 98).

⁶ Cfr. Rapoport (2006: 192).

Tanto la Séptima como la Octava Conferencia Panamericana se realizaron en este crítico contexto. La situación económica de los países americanos endeudados y la posibilidad de una moratoria general, por ejemplo, fueron uno de los temas abordados en la Conferencia de Montevideo (1933).

La crisis también potenció los conflictos internacionales que ya se venían gestando en Europa, en las que diversos autoritarismos buscaron salidas expansionistas y militaristas a la crisis capitalista. En Alemania, en 1933 se produjo la caída de la República de Weimar y el ascenso al poder del Partido Nacional Socialista Alemán, conducido por Adolfo Hitler, que puso rápidamente en marcha su proyecto expansionista⁷. Italia estaba gobernada, desde 1922, por Benito Mussolini, que había conquistado el poder, luego de la Marcha sobre Roma, para aplacar la oleada revolucionaria que conmovía el país luego de la guerra. Tanto en Alemania como en Italia, el vuelco hacia una economía de guerra fue la salida encontrada por sus burguesías más concentradas para recuperar la demanda y potenciar el consumo, y además para incrementar su “área de influencia”. La crisis económica, junto a las consecuencias políticas y sociales heredadas de la forma en que se había saldado la salida de la Primera Guerra Mundial —y la consolidación de la Revolución Rusa, que potencialmente podía expandir el influjo socialista hacia Europa—, contribuyeron a potenciar los gobiernos autoritarios, como el fascismo de Mussolini en Italia, el nazismo de Hitler en Alemania o el franquismo en España, que habría derrotado al gobierno republicano luego de una cruenta guerra civil (1936-1939).

La tensión en ese continente y posibilidad de que estallara una nueva guerra mundial fue el tema obligado de la Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938). La Alemania de Hitler venía amenazando con una expansión militar, en alianza con la Italia de Mussolini y el gobierno fascista de Japón, con lo cual en América se discutía qué hacer en caso de una agresión extracontinental. La década que siguió a la caída de la Bolsa de *Wallstreet* incubó las tensiones económicas, políticas, sociales, culturales e ideológicas que derivarían en el mayor enfrentamiento bélico de la historia: la segunda guerra mundial.

ii. Estados Unidos

En el país del norte, tras casi medio siglo de predicarse un modelo económico cuyo fundamento decía ser la libertad de mercado y la no intervención del estado para evitar los efectos negativos de los ciclos económicos, el famoso “*dejar pasar... dejar hacer*” que tempranamente habían

⁷ Cfr. “La crisis de la seguridad colectiva y los virajes hacia la guerra. La política exterior del III Reich, 1933-1939”, de Matilde Eiroa San Francisco, en Pereira (2003: 345-359).

propuesto los fisiócratas, era evidente que la situación no podía mantenerse sin introducir algunos cambios. La caída de la tasa de ganancia en ciertas industrias claves y la saturación del mercado (debido a la sobreproducción y a la caída del consumo) hacían inevitable la búsqueda de nuevos rumbos. A partir de 1929, se desató una crisis sin precedentes, la producción descendió bruscamente, se sucedieron las quiebras y el desempleo aumentó como nunca antes.

La crisis económica derivó en una catástrofe social. Era necesaria la intervención del estado, al menos a los ojos del gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) -quien se había impuesto a los republicanos en las elecciones de noviembre de 1932-, para regular y resolver los problemas de sobreproducción -incrementando la demanda estatal y estableciendo precios sostén- y de subconsumo -a través de seguros de desempleo, salario mínimo y concesión del derecho a la sindicalización-. Se inauguró una nueva etapa, en la que el estado intervino para ser el impulsor y el garante de la tasa de ganancia capitalista. Era la hora del *New Deal*. El estado cambió en parte su papel, pero no para revolucionar el sistema, sino para apuntalarlo, para ajustarlo de acuerdo a las transformaciones que se habían producido tanto en los Estados Unidos (caída de la demanda interna ya que en la década de 1920 la productividad subió un 30 % mientras que los salarios reales sólo un 8 %) como en el resto del mundo capitalista (descenso de los precios agrícolas por la sobreoferta mundial y disminución de las exportaciones por las medidas proteccionistas de países como Francia y Gran Bretaña)⁸.

Entre las medidas que impulsó el gobierno de Roosevelt, que sucedió al republicano Hoover -cuya política ortodoxa no ayudó demasiado para revertir los efectos de la crisis que se inició en el primer año de su mandato-, se destacaron los planes de asistencia social. Se sancionó la Ley de Seguridad Social, se abolió el trabajo de menores en ciertos sectores, se estableció un salario mínimo, se limitó la duración de la jornada de trabajo, se promulgó la Ley de pleno empleo y se estableció un control del gobierno nacional sobre la Bolsa de Valores, que ya no podía operar como un organismo absolutamente privado, sin ninguna supervisión estatal. Se sancionó, además, la Ley *Wagner*, que, a la vez que garantizaba el derecho a la sindicalización, servía para contener a los obreros más radicalizados, interviniendo así directamente el gobierno en la política sindical. Los programas económicos del *New Deal* se basaron en un incremento del gasto, aún produciendo déficit en las cuentas públicas, para absorber los excedentes de producción. Con la sanción de la Ley de Recuperación Nacional y sus códigos industriales, se puso en marcha un plan para regular, bajo la supervisión del gobierno, la producción, los precios y las industrias en su totalidad.

⁸ Para un análisis crítico de la situación económica de Estados Unidos y del *New Deal*, véase Huberman (1965: 255-306).

Sin embargo, ninguno de los programas de recuperación permitió la solución de fondo de los problemas de sobreproducción y subconsumo aludidos anteriormente. Fue la segunda guerra mundial, antes que el *New Deal*, la que dinamizó la economía estadounidense: sólo los gastos necesarios para sustentar la guerra lograron superar el estancamiento y estimular un crecimiento sin precedentes en la economía. Recién durante la conflagración y la inmediata posguerra se institucionalizó la noción dentro del gobierno demócrata de que el tipo de intervención estatal y el nivel de gasto público permanentes eran claves para lograr el ansiado crecimiento económico. Lo que sí consiguió el *New Deal* fue instaurar una maquinaria administrativa y sentar un precedente político sobre la nueva función del gobierno. Más que promover la recuperación, el *New Deal* aportó los fundamentos técnicos e ideológicos de la participación del gobierno en la recuperación de la economía que sobrevino durante y después de la segunda guerra.

¿Cuáles fueron las medidas políticas y económicas que se establecieron para paliar la crisis y para salir de la depresión económica? El estado, como se dijo, modificó su rol, asumiendo un papel en el que se intentó constituir como un regulador del mercado y de los efectos de la crisis, y de interventor necesario para frenar la creciente conflictividad social. En relación a la preocupante situación financiera -cuando Roosevelt asumió, habían quebrado más de 9.000 bancos- se establecieron las siguientes medidas: fin del patrón oro y libre circulación, garantía del gobierno por depósitos de US\$100.000, encaje bancario del 10 % en la Reserva Federal, y establecimiento de una Comisión de Regulación de *Wall Street* (encargada de certificar las acciones). En cuanto al problema agrícola (sobreproducción y caída de los precios), se establecieron las siguientes medidas: precios sostén y subsidios en base a cálculos de rendimiento medio por hectárea en cada región. Esto lentificó el proceso de concentración y la quiebra de los pequeños productores. En relación a la industria, se suspendieron las leyes anti-*trust*, se pidió a los monopolios que estabilizaran los precios, se exigió a las cámaras industriales que respetaran las convenciones colectivas de trabajo (se crearon códigos industriales por rama, que establecían un piso salarial y un techo para los precios) y se inició un extenso plan de obras públicas. Se impulsaron, además, las ayudas a las regiones menos desarrolladas para integrar el mercado nacional (por ejemplo, la Autoridad del Valle de Tennessee, que permitió la construcción de represas y el abaratamiento de la energía eléctrica). Entre 1933 y 1936, la ayuda federal a los gobernadores de los estados llegó a los 500 millones de dólares, lo que permitió concretar muchos programas de empleo temporario, recurso clave para disminuir la desocupación, que bajó, de 13 millones en 1933, a 9 millones en 1936.

En lo que se conoce como la segunda etapa del *New Deal*, se sancionó la mencionada Ley *Wagner*, que garantizaba el derecho a la agremiación, las paritarias, la homologación de contratos, los derechos a los delegados gremiales y los tribunales laborales. En definitiva,

facilitaba la agremiación legalizando a los sindicatos. Pero la cuota sindical pasaba a ser recaudada por la patronal. El estado tenía ahora derecho a supervisar e intervenir los sindicatos, con lo cual se establecieron las bases para la burocratización de las organizaciones obreras. Se sancionó, además, la Ley de Seguridad Social que estableció un sistema de pensiones, un seguro de desempleo y un programa de ayuda federal a ancianos, lisiados y menores desamparados. Se amplió, asimismo, la ayuda federal, construyéndose edificios públicos, aeropuertos, rutas y puentes. Se crearon 2 millones de empleos anuales para estas obras.

En cuanto a las ampliaciones de la participación política, la innovación consistió en la ampliación de la participación popular en el gobierno, tras la admisión de nuevos grupos de interés en los programas legislativos. En el caso del movimiento obrero, fueron claros los avances hacia la cooptación. Durante la Gran Depresión hubo un aumento de las huelgas y la tensión social cobraba cada vez mayor fuerza. Los grupos empresariales alentaron el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO, en inglés) que estableció los límites “aceptables” de la negociación colectiva y redujo los reclamos de los trabajadores a los salarios y las horas de trabajo. El gobierno de Roosevelt, a través de la Ley Nacional de Relaciones Laborales, creó una serie de instrumentos para impulsar ese tipo de negociaciones colectivas. Se amplió la participación de los trabajadores en los procesos económicos, pero, como contrapartida, se les fijó límites claros con el objeto de reprimir cualquier cuestionamiento radical del sistema. El CIO consiguió “disciplinar” a la clase obrera, desplazando a la vieja tradición del sindicalismo más combativo y revolucionario, donde los socialistas tenían mucha fuerza⁹. El gobierno logró, de esta forma, ser el garante de los acuerdos globales entre el capital y el trabajo, lo que sentó las bases para un crecimiento económico con una conflictividad social contenida y limitada. Se consiguió, con esta práctica, el desvío de los conflictos de clase en torno a las cuestiones salariales, de seguridad y sanidad, de asistencia médica y de políticas antidiscriminatorias, del ámbito industrial al ámbito de las políticas estatales. Esto reflejó el éxito del *New Deal* en la institucionalización de las nuevas relaciones de poder por vías que apaciguaron los conflictos de clase y garantizaron las bases para una recuperación de la tasa de ganancia.

En definitiva, el *New Deal* representó algunas modificaciones profundas que permitieron un despegue y un gran crecimiento en las primeras décadas de la segunda posguerra. Fue una respuesta pragmática, lejos de toda ortodoxia o propuesta revolucionaria, para salir de la crisis que hizo tambalear el sistema. El gobierno de Roosevelt constituyó un período de transición que marcó el agotamiento del papel tradicional de intervención del estado. También impulsó una ampliación de los espacios de participación política, incorporando a los negros, a las mujeres y a

⁹ Un interesante análisis del proceso de cooptación del movimiento obrero, y de sus distintas corrientes, puede encontrarse en Huberman (1965: 306-319) y en Zinn (2005: 399-406).

los obreros, fundamentalmente como referentes de sus discursos. No fue, entonces, una revolución, sino la garantía para apaciguar la crisis, sentando las bases para la posterior expansión, aplacando las consecuencias sociales indeseables y ampliando, con este objetivo, las concesiones a grupos sociales que estaban al margen, en el contexto del temor que generaba la proliferación de partidos comunistas en todo el mundo, tras la consolidación de la revolución bolchevique y el crecimiento de la Tercera Internacional. La crisis no tuvo los mismos efectos catastróficos en la Unión Soviética que en el mundo capitalista, lo cual podía ser un peligro para los defensores de este sistema, constituyéndose en un “ejemplo indeseable”.

La llegada de Roosevelt trajo también una nueva política exterior. Como se analizará en los **Capítulos IX y X**, se dejó de lado el “gran garrote”, la “diplomacia del dólar” y la “del control” y se creó una nueva estrategia para aplacar la “yanquifobia” en la región: la política del “buen vecino”. En realidad, la nueva política hacia América Latina se había planteado al final del mandato de Coolidge, cuando Kellogg era Secretario de Estado. Tras la conflictiva Sexta Conferencia Panamericana, y durante la realización de la Conferencia de Conciliación y Arbitraje celebrada en Washington unos meses después, la Casa Blanca resolvió que debían someterse a arbitraje todas las controversias, cualquiera fuera su causa, que no podían superarse por la vía diplomática¹⁰. Se daban los primeros pasos hacia una nueva relación con América Latina: *“Harding, Coolidge y Hoover, los presidentes republicanos, fueron más conscientes del precio en hostilidad que tenía el intervencionismo, así que decidieron sacar los ejércitos de allí donde no peligraran los intereses norteamericanos. (...) No obstante, el proceso no podía ser lineal ni sencillo y se dieron muchas situaciones de vuelta atrás; en suma, el cambio sólo se afianza con la llegada del presidente Hoover. En principio, se comienza la evacuación de los militares de la República Dominicana, aunque, como en el caso de Haití, eso no quería decir que dejaran de controlar la fiscalidad, y en Nicaragua la retirada quedó aplazada por el recrudecimiento de la guerra civil. Al final de la década, sin embargo, va reforzándose el objetivo del repliegue militar, en el sentido que expone en 1928 el Memorándum Clark, un pronunciamiento contrario al corolario de T. Roosevelt como justificación de la intervención militar”* (Pereira, 2003: 334). Incluso en noviembre de 1928, el presidente electo Hoover realizó un viaje por América Latina para reforzar esta nueva orientación de relaciones más “cordiales” con la región.

De todas formas, esta flamante política exterior hacia América Latina recién se implementó plenamente con Roosevelt. Ya en su discurso de asunción, el 4 de marzo de 1933, el

¹⁰ Para una visión crítica de la “buena vecindad”, cfr. Martínez (1959:145-146); Scenna (1970: 149-153); Merino Brito (1967: 12-14); Smith (1965: 29-37). Otra visión sobre la relación entre Estados Unidos y América Latina en estos años puede hallarse en Withaker (1942: 17-23). Véase, también, Imprenta del Gobierno (1941). Otra valoración positiva de la política del “buen vecino” se encuentran en Bemis (1971).

demócrata afirmó: *“En el campo de la política mundial, yo dedicaría esta nación a la política del buen vecino, el vecino que resueltamente se respeta a sí mismo y, por ese motivo, respeta los derechos de otros, el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos, dentro y con un mundo de vecinos”*¹¹.

Esta reorientación de la política hacia América Latina iba a ser confirmada en un nuevo discurso, pronunciado el Día de las Américas, el 14 de abril de 1933, en el que la Casa Blanca reafirmaría esta nueva impronta, en la que se abandonarían el intervencionismo directo y desenfadado para construir una solidaridad continental que permitiera implantar, a la vez, un sistema de seguridad colectiva¹². Por supuesto que este planteo tenía en vista las crecientes tensiones en Europa y la potencialidad de una guerra en el Viejo Continente. La seguridad colectiva que intentaría construir Estados Unidos en su beneficio en los años siguientes tenía que ver con alejar la influencia europea, tanto de los países que constituirían el Eje, como de Gran Bretaña y Francia, aunque también de la Unión Soviética. Pero esta nueva doctrina de política exterior pretendía también ser una respuesta a la creciente resistencia que había en América Latina con respecto al intervencionismo del país del norte en lo que consideraba su natural patio trasero.

Haciendo un balance de las dificultades que implicaba la intervención directa en América Latina, se decidió implementar un cambio de estrategia: *“La política del ‘buen vecino’, es decir, la construcción política de un sistema panamericano bajo el liderazgo de Estados Unidos, parecía ser a largo plazo la solución más inteligente. Ese proceso ya estaba en ciernes cuando el demócrata Franklin Delano Roosevelt accedió a la presidencia de su país, de modo que sólo bastaba adaptarlo a las nuevas condiciones vigentes y capitalizarlo políticamente, es decir, ganando la confianza política de las naciones latinoamericanas con la promesa de una participación igualitaria en la solución de los problemas continentales. Los supuestos básicos de la ‘buena vecindad’ eran: la no intervención de ninguna república en los asuntos de otra, y la creación de mecanismos colectivos permanentes para resolver los problemas diplomáticos, económicos y militares del continente. Cordell Hull, Secretario de Estado, expuso con precisión sus tres principios fundamentales: el principio político (la idea del panamericanismo), el principio económico (la cooperación económica interamericana) y el principio militar (la defensa hemisférica)”* (Rapoport-Spiguel, 2009: 21).

¹¹ Roosevelt, Franklin D. 1938 *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, compilados por Samuel I. Rosenman (New York: Random House). Vol. II (1933), pág 14.

¹² Aún en plena crisis económica internacional, y con los mayores esfuerzos en reconstruir su economía interior, Estados Unidos no descuidaría el frente interamericano. Así, por ejemplo, se instauró el 14 de abril de 1931 como el Día Panamericano, como forma para propagandizar la Unión Panamericana que encabezaba Estados Unidos. Tanto Hoover como Stimson, presidente del Consejo Directivo de la misma, aprovecharon la ocasión para cantar loas al nuevo vínculo entre los países americanos. Cfr. “Discursos de Hoover y Stimson en la Sesión Especial del Consejo Directivo de la Unión Panamericana”, Washington, 14 de abril de 1931 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

Hoover ya había dado un paso, retirando los *marines* de Nicaragua. Una de las primeras medidas de Roosevelt, fuertemente simbólica y en una Cuba que estaba convulsionada por la revolución anti-machadista, fue el eliminación de la Enmienda Platt, en 1934, devolviéndole a Cuba su independencia, al menos formal, aunque Estados Unidos siguió manteniendo la base militar de Guantánamo y un peso económico insoslayable. También se retiraron los infantes de marina de Haití. Además, se firmó un acuerdo con Panamá, por el cual Washington dejaba de ser el “garante” de la independencia de ese país y renunciaba a su autoproclamado derecho a intervenir militarmente. Era la hora de cuidar las formas, de ejercer el dominio imperial de una manera más inteligente, que no generara un rechazo tan grande como lo había hecho la política abiertamente intervencionista del otro Roosevelt¹³. Compartimos las apreciaciones de Aguilar Monteverde, quien sintetiza: “*La política de ‘buena vecindad’ no constituía, desde luego, como muchos lo deseaban y habían supuesto, el fin del imperialismo; pero tampoco era una mera frase convencional. Tal política entrañaba un paso adelante respecto al comportamiento agresivo de Estados Unidos que culminó en las intervenciones armadas en México, Centroamérica y el Caribe; y constituía también un triunfo de las fuerzas democráticas del continente*” (Aguilar Monteverde, 1965: 81-82). Era una hábil respuesta, en parte, a la ola anti-imperialista y yanquifóbica que se desarrollaba en el continente.

Uno de los pilares de esta nueva política hacia América Latina estaba dado por la supresión de las barreras al comercio, disminuyendo el proteccionismo que habían reforzado, en los doce años anteriores, las administraciones republicanas. Para que fuera efectiva la política de buena vecindad se requería aumentar el intercambio comercial, para lo cual era necesaria la “anticipación de la reciprocidad”, expresión de Sumner Welles, influyente funcionario del Departamento de Estado que secundó durante muchos años a Cordell Hull. Esto respondía a las necesidades de las grandes empresas estadounidenses de incrementar las exportaciones hacia América Latina, para lo cual tendrían que abrir el mercado del país del norte, única forma de que los países latinoamericanos obtuvieran los dólares suficientes para comprar productos estadounidenses¹⁴. De todas formas, como veremos en el **Capítulo IX**, hubo sectores internos, fundamentalmente los vinculados a los estados agropecuarios, el *Farm Bloc* (bloque agrario), que resistieron cualquier apertura del mercado estadounidense que afectara sus intereses¹⁵. Si bien Estados Unidos había desplegado una política de importaciones más liberal, en paralelo a los designios del “buen vecino”, esto no podía plasmarse completamente por la oposición de los

¹³ Para analizar los distintos aspectos de la política del “buen vecino”, cfr. Dozer (1959: 1-37); Gil (1971: 155-171); Green (1942: 73-77); Gilderhus (2000: 71-91); Smith (2005: 91-100); Gardner (1964: 47-63); Connel-Smith (1966: 75-109); Escudé (1983: 73-77); Peltzer (2002: 59-61); Mecham (1961: 112-148).

¹⁴ Cfr. Eckes (1995) y Guerrant (1950).

¹⁵ Cfr. Guerin y Mandel (1971) y Benedict (1953). Un análisis de la política comercial y el congreso estadounidense en esta década puede hallarse en Pastor (1980: 77-93).

sectores agropecuarios internos, que presionaban sobre el Departamento de Estado y el congreso para evitar una mayor apertura comercial. Las pujas al interior del Departamento de Estado y de otras dependencias gubernamentales, como la estratégica Secretaría de Agricultura, constituyeron, quizás la limitación más grande a la integración económica del continente, aunque el avance de los capitales del país del norte continuó su marcha, tras el hiato que implicó la crisis mundial en el despliegue global del capitalismo estadounidense.

iii. Argentina

¿Cómo repercutió la crisis mundial de 1929 en el país del sur? Dada la forma en que Argentina se había incorporado a la economía mundial en las décadas pasadas, al momento de estallar la crisis, fue afectada fundamentalmente en dos aspectos: el comercio exterior y los flujos de capital. En los años siguientes a la crisis, tal como se desarrolló más arriba, hubo un declive en el comercio internacional, que repercutió fuertemente en la economía nacional. No sólo bajaron significativamente los volúmenes de las exportaciones, sino también los precios de los bienes primarios que Argentina vendía en el mercado externo. Esto produjo una merma en la entrada de divisas, con lo cual se resintió la capacidad de importar tanto bienes de consumo como de capital. De todas formas, y a diferencia de lo que ocurrió con otros países dependientes, Argentina no sufrió un cierre generalizado de los mercados en los que colocaba sus productos, por lo que el principal problema no fue la caída de los volúmenes exportados, sino la de los precios.

Los ingresos aduaneros, principal fuente de recaudación del estado, bajaron notablemente, quebraron empresas y bancos, se redujeron los precios de los productos de exportación y aumentaron los precios de los artículos importados, produciéndose además el retiro de algunos capitales extranjeros. Esta diferencia entre la caída de los precios de los bienes primarios y los industriales produjo en la Argentina un deterioro de los términos de intercambio. La crisis externa se tradujo en una reducción del consumo y la actividad interna, desocupación, caída de los salarios y miseria generalizada, lo cual traería cambios sociales, políticos y culturales. A esto se sumó el problema de la falta de liquidez, por la gran dependencia de las inversiones extranjeras y por el nivel del endeudamiento externo. Este proceso empezó a afectar a Argentina hacia 1928, durante el segundo mandato de Yrigoyen, por la atracción de capitales que generaba el *boom* especulativo en New York, que se tradujo en una fuga de los mismos hacia *Wall Street*. Esta situación puso de manifiesto uno de los “talones de Aquiles” de la inserción económica internacional del período agroexportador: los superávit comerciales no alcanzaban para pagar los

servicios de la deuda externa y la salida de divisas por transferencias de utilidades y regalías de las cuantiosas empresas de capitales extranjeros que operaban en el país. Se produjo, entonces, una nueva crisis de balanza de pagos. El déficit de las cuentas públicas, que dependían fundamentalmente de los ingresos aduaneros, y la caída de la inversión por las expectativas negativas, fundamentalmente en el sector agropecuario y en las ramas en las que los capitales extranjeros eran predominantes, terminaron de agravar el cuadro general.

En este complejo contexto económico, la puja se trasladó al ámbito de la política. La oposición conservadora y antipersonalista y otros grupos políticos reclamaron la caída del gobierno radical. Para algunos sectores, la salida estaba en la intervención militar y en el establecimiento de un gobierno autoritario -el de Mussolini o el de Primo de Rivera eran modelos atractivos para no pocos miembros de la clase dominante-. La tradicional oligarquía comenzó a conspirar con los sectores nacionalistas y las fuerzas armadas -Leopoldo Lugones había augurado, unos años antes, la llegada de la “hora de la espada”-. Según ellos, Yrigoyen, por su senilidad, no tenía capacidad para afrontar la crisis ni para defender los intereses nacionales. Pensaban que el caudillo no iba a tomar las medidas de “ajuste” (disminución del gasto público) por ellos consideradas como adecuadas y, en suma, procuraban asegurarse todos los resortes del poder para aplicar sin restricciones un modelo económico que los tuviera como únicos beneficiarios. No había margen, sostenían, para políticas reformistas, ni siquiera para una tímida redistribución del ingreso a través del gasto público. El equilibrio fiscal, sostenían algunos economistas de la época a contramano de las teorías que se aplicarían poco después en otros países, era el principal objetivo en un contexto de crisis. Estos intereses económicos, que apoyaban las políticas económicas liberales, se conjugaban con reclamos conservadores de aquellos que no habían tolerado la incorporación de otros sectores sociales al gobierno y planteaban la necesidad de una “restauración”.

El 6 de septiembre de 1930 se concretó, entonces, el primero de una serie de golpes militares que marcarían en Argentina el pulso político del siglo XX, y asumió la presidencia el general José Félix Uriburu (1930-1932)¹⁶. Se iniciaba la “restauración oligárquica”, después de 14 años de gobiernos radicales. Muchos de los que habían trabajado para el derrocamiento de Yrigoyen, entre los que se destacaban dirigentes de la Sociedad Rural Argentina, banqueros, jueces, abogados de compañías extranjeras y directivos de empresas petroleras que se habían enfrentado al proyecto de nacionalización yrigoyenista, pasaron a integrar el nuevo gobierno militar¹⁷. Éste comenzó estableciendo medidas represivas, producto de su visión corporativista,

¹⁶ Cfr. García Molina y Mayo (1985).

¹⁷ Un análisis de los intereses petroleros tras el golpe de Uriburu puede hallarse en García Lupo (1964).

aunque rápidamente hubo una fractura en las propias fuerzas armadas, que se evidenció en proyectos distintos.

Los efectos de la crisis desatada en 1929 afectaron las bases sobre las que se apoyaba la economía agroexportadora. Así, los países que tradicionalmente compraban la producción local (Gran Bretaña, fundamentalmente) comenzaron a proteger e impulsar su propia producción de bienes primarios o la de sus “áreas de influencia” (como fue el caso de Gran Bretaña y su preferencia por los países miembros de la Comunidad Británica de Naciones, luego de la firma del Tratado de Ottawa)¹⁸. Al disminuir las principales potencias notablemente sus importaciones de alimentos y materias primas, se produjo la caída de los precios internacionales de estos productos, combinándose con la sobreproducción que estaba en la base de la crisis económica mundial. En este contexto, Argentina, al igual que otros países exportadores de bienes primarios, vio reducidas sus exportaciones, situación que ocasionó una falta de divisas en el país, y la consecuente reducción de la capacidad de compra en el mercado internacional. Esta escasez de divisas trajo la necesidad de fabricar en el país muchos productos que antes se importaban, dando inicio a la “industrialización basada en la sustitución de importaciones” (ISI), proceso que en realidad se venía dando, aunque sólo en algunas ramas, desde la primera guerra mundial, y que se había desarrollado aún más en la década de 1920¹⁹. Más que el triunfo de una fracción de la burguesía, industrial, sobre otra, agraria, lo que se produjo fue una “adaptación” de un sector de la oligarquía terrateniente y grupos asociados al capital extranjero que, frente a la nueva coyuntura externa, volcaron parte de sus capitales a la actividad de la industrialización sustitutiva, sin perder su base agraria²⁰.

Con la crisis, como ya se dijo, no sólo disminuyó la llegada de divisas por exportaciones, sino la inversión de capitales, por lo cual no se pudo seguir, como hasta ese momento, con la financiación del déficit público vía endeudamiento. Hacia 1931 la producción cayó 6,9% y se deterioraron aún más los términos de intercambio. Ya habiéndose abandonado la convertibilidad en diciembre de 1929, el peso volvió a devaluarse hacia 1931. La solvencia externa y fiscal pasó a estar en peligro. Uriburu afrontó la crisis recurriendo a medidas ortodoxas: disminución del gasto público (redujo inversiones en obras públicas y salarios) y aumento de la recaudación (elevó tarifas aduaneras e impuestos, creando otros nuevos como el impuesto al rédito -viejo proyecto de Yrigoyen, que nunca había sido aprobado en el congreso-, con lo cual los ingresos públicos dejaron de depender exclusivamente de los gravámenes aduaneros).

¹⁸ Cfr. “La Conferencia Imperial de Ottawa, 1932”, en Conil Paz y Ferrari (1964: 13-14). El objetivo británico era aumentar el intercambio con sus dominios, manteniendo la estabilidad de los precios y restringiendo las importaciones de los países que no eran parte del *Commonwealth*. En la reunión realizada en Ottawa, los representantes australianos y canadienses plantearon la necesidad de proteger sus carnes y trigos contra la competencia argentina.

¹⁹ Cfr. Villanueva (1969, 1972).

²⁰ Cfr. Ciafardini (1990: 43).

El 10 de octubre de 1931, el gobierno decidió intervenir más directamente en el mercado cambiario, a través de la Comisión de Control de Cambios, para resguardar las pocas divisas disponibles, con lo cual podía seguir pagando la deuda pública externa, detener la devaluación del peso y cortar la especulación de las cerealeras, que acopiaban para forzar la devaluación del peso y obtener mejores precios relativos. Había una preocupación central por mantener las reservas, como forma de dar seguridad al sistema financiero, con lo cual se terminó contrayendo el crédito y restringiendo el gasto, dos políticas procíclicas que terminaron deprimiendo aún más la actividad económica.

Fracasado el proyecto neo-corporativo, tras el triunfo de la UCR en las elecciones de la Provincia de Buenos Aires y el consiguiente debilitamiento de Uriburu, que terminó anulando esos comicios, éste debió llamar a elecciones presidenciales. Triunfó y asumió la presidencia Agustín Pedro Justo (1932-1938)²¹, el otro hombre fuerte del conglomerado golpista de 1930, representante de los sectores liberales y probritánicos del movimiento golpista, secundado por el hijo homónimo del dos veces presidente, Julio Argentino Roca. Justo se impuso tras el veto a la candidatura radical de Alvear, con lo cual la UCR había vuelto a su vieja prédica abstencionista, para no legitimar unas elecciones fraudulentas. La Concordancia que lo llevó a la presidencia era una coalición entre los radicales antipersonalistas, los socialistas independientes y los conservadores del Partido Demócrata Nacional.

Justo abandonó la orientación de su antecesor e inició una política de creciente intervención del estado y de cierto proteccionismo económico. Sin embargo, el objetivo siguió siendo favorecer a los grandes terratenientes, y es por esto que en el gabinete de ministros había varios hombres de la Sociedad Rural Argentina, destacándose Luis Duhau²². El ejemplo más claro de la orientación económica del gobierno fue el Tratado Roca-Runciman, de 1933, por el cual Inglaterra mantendría la cuota argentina de carnes de 1932, a cambio de que este país otorgara una serie de “contrapartidas”²³. El gobierno argentino se comprometía a utilizar los ingresos por las exportaciones de carne en la compra de manufacturas británicas, no reducir las tarifas de ferrocarriles ingleses, mantener libres de derechos de aduana al carbón y otros insumos para el abastecimiento ferroviario y textil de sus industrias, resguardar los intereses de los frigoríficos británicos frente a los estadounidenses y los nacionales, y dar preferencias a las compañías inglesas de transporte. Gran Bretaña lograba, de esta forma, reposicionarse en la

²¹ Cfr. De Privitellio (1997).

²² Para un análisis de la influencia de los ganaderos invernadores y de la Sociedad Rural en el gobierno de Justo, que fueron ganando lugar hacia mediados de la década de 1930, y que se expresa en la participación en el gobierno de Duhau, Prebisch y Cárcano, entre otros, puede verse la síntesis de Peltzer (2002: 35-58).

²³ Cfr. Conil Paz y Ferrari (1964: 16-29); Alhadeff (1985); Drosdoff (1972); Liceaga (1952); Pipino (1988); Scalabrini Ortiz (1940); Smith (1986); Rapoport (2006: 210-214).

Argentina y retomar las advertencias de la misión D'Abernon de 1929 sobre la pérdida relativa de la posición británica en la economía del Río de la Plata²⁴.

En definitiva, se enajenaban los intereses de las mayorías, sólo para beneficiar a los ganaderos "invernadores", que veían peligrar uno de sus principales mercados luego del citado Tratado de Ottawa. La industrialización de la década del treinta, entonces, fue más bien una "adaptación" de parte de la clase dominante argentina, cuyos principales ingresos seguían proviniendo de la actividad agropecuaria²⁵. Y no fue impulsada por un proyecto industrialista ni una nueva burguesía industrial que logró controlar el estado, sino por una serie de circunstancias como la protección que significaba el tipo de cambio, la posibilidad de producir aquello que ya no podía importarse por la escasez de divisas, la oportunidad de utilizar la capacidad instalada en la década de 1920, ahora con fuerza de trabajo barata -debido a la desocupación urbana y a las grandes migraciones de los expulsados del campo, que aumentaban significativamente el *ejército de reserva*-, y también por la política recaudatoria del nuevo gobierno, que indirectamente significaba una protección aduanera para la industria local. De todas formas, también existieron algunas obras públicas impulsadas por el gobierno de Justo que operaron anti-cíclicamente e impulsando la industria de la construcción y las producciones encadenadas, como por ejemplo el incremento significativo de una red vial para el transporte automotor, que estaba en expansión.

Pese a que los beneficiarios de la intervención estatal siguieron siendo los sectores dominantes de la oligarquía pampeana, se diversificó la estructura económica y las instituciones del estado. Se crearon, por ejemplo, distintos organismos reguladores: el Banco Central de la República Argentina (cuyos objetivos eran controlar emisión monetaria, regular los créditos, auditar a los bancos privados y establecer control de cambios)²⁶, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, entre otros. El gobierno, así, estableció un control de cambios e intentó orientar el comercio exterior y el uso de las pocas divisas que llegaban. De todas formas, esta intervención estatal estuvo lejos de dinamizar el proceso de industrialización naciente. Uno de los problemas fue que la prioridad siempre estuvo en el pago de los servicios de la deuda externa, las importaciones esenciales y las remesas de las empresas de servicios públicos de capitales extranjeros, como las ferroviarias, y nunca en desarrollar la industria de base o intervenir socialmente, para expandir el gasto público y ampliar el mercado interno. En síntesis,

²⁴ En "End of Empire: the Decline of the Anglo-Argentine Connection 1918-1951", MacDonald (1992) analiza cómo en la década de 1930 se produjo un transitorio reforzamiento de una relación bilateral que terminaría debilitarse tras la segunda guerra mundial. Esta conexión sólo sobrevivió en estos años debido al cambio en la política comercial inglesa y al golpe de estado en Argentina que renovó el dominio de la oligarquía ganadera.

²⁵ Un análisis de cómo se reforzó el vínculo con Gran Bretaña, desde la Misión D'Abernon hasta el Tratado Roca-Runciman, puede hallarse en Lanús (2001: 299-425). Véase, también, Gravil (1975).

²⁶ Hacia 1935 se creó, a través de la Ley 12.155, el Banco Central de la República Argentina, que terminó siendo "mixto", con un 50% de su capital aportado por el estado, pero teniendo en su directorio a varios gerentes de bancos de capitales ingleses. En la Asamblea de Accionistas tuvo un peso mayoritario la banca privada, y entre ella la extranjera, en la que predominaban los ingleses

con la intervención se consolidó el triángulo económico argentino-inglés-estadounidense, que impedía un desarrollo industrial con mayor profundidad²⁷. Se mostrará, en el **Capítulo IX**, cómo ese afán por cumplir puntualmente con los pagos de la deuda externa llevó incluso a Argentina a oponerse en la Séptima Conferencia Panamericana a la propuesta de México de plantear una moratoria continental.

Puede verse, a modo de ejemplo, cómo operó el gobierno a través del control de cambios, en el marco de una serie de medidas que permitieron afrontar la cambiante situación económica mundial. El control de cambios, que duró hasta 1944, fue más o menos severo según la evolución de la crisis. Era más flexible y efectivo que el patrón oro, y atravesó distintas etapas. Así, desde 1931, toda transacción cambiaria debía pasar por la Oficina de Cambios, que establecía una serie de prioridades para la utilización de las pocas libras disponibles: pago de la deuda, importaciones esenciales, remesas de inmigrantes, otras importaciones y cancelación de la deuda comercial atrasada, en este orden. El problema fue que el tipo de cambio se estableció con una libra muy “barata”, lo que favoreció las importaciones, perjudicó a los exportadores, generó deuda y alentó el mercado negro de divisas.

Hacia 1933 asumió Federico Pinedo en el Ministerio de Hacienda y modificó el régimen de control de cambios vigente. Esto fue realizado en el contexto de una incipiente recuperación de la actividad económica y estaba claramente relacionado con las transformaciones en la economía global, con el Tratado Roca-Runciman y con el “Empréstito patriótico” que se estableció para pagarles a los acreedores (Gran Bretaña y los bancos extranjeros) que habían sostenido financieramente al país hasta ese año. Pinedo flexibilizó el anterior régimen. Para atacar el problema del mercado negro (favorecido por el mecanismo rígido del control de cambios), se crearon dos tipos de cambio –oficial y libre-, con lo cual se produjo una devaluación del peso que no tuvo un fuerte impacto inflacionario. El objetivo, que se iba a lograr después de 1935, era que todo el cambio fuera hacia el tipo de cambio libre. Lo que es central remarcar es que la política de cambios de Pinedo era sumamente funcional al Tratado Roca-Runciman y a la relación económica privilegiada con Gran Bretaña. Esta política se mantuvo entre 1935 y 1938, en la siguiente etapa del control de cambios. En estos años llegaron nuevas inversiones, por lo que se bajaron las retenciones. Esto produjo que el cambio se fuera al mercado libre, provocando la devaluación del peso en relación con la libra, lo que llevó a que se encarecieran las importaciones de bienes ingleses, abaratándose relativamente los

²⁷ Prueba de ello es que se mantuvo el comportamiento cíclico de la economía, con la sucesión de fases expansivas y recesivas: 1930-33 (depresiva), 1934-37 (recuperación), 1937-39 (nueva recesión mundial y crisis), durante la Guerra (recuperación).

estadounidenses. Frente a esto, Pinedo subió nuevamente los aforos, para beneficio de los ingleses²⁸.

La flexibilidad de la intervención en la economía estaba claramente orientada a favorecer los intereses ingleses y del sector local agroexportador vinculado a ellos. El Tratado Roca-Runciman muestra sin velos esta orientación: el gobierno asumió la deuda privada y, al mismo tiempo, le garantizó a Gran Bretaña un mecanismo por el cual tenía la prioridad para recibir libras por sus exportaciones hacia Argentina. Así, el control de cambios era el mecanismo ideal para instrumentar el acuerdo comercial con los ingleses, sin el cual hubiera sido muy difícil hacerlo. La política de cambios, entonces, estaba en concordancia con el resto de las medidas intervencionistas del gobierno de Justo y es una clara manifestación de a qué sectores privilegiaba.

Desde el punto de vista político, estos años trascenderían como la “década infame”, aquella del “fraude patriótico” y de los grandes negociados, como el escándalo de las carnes en 1935, a partir de las investigaciones de De la Torre (terminaron matando a un colaborador suyo, el senador electo Enzo Bordabehere, en plena sesión en el Senado de la Nación), y el escándalo de la “Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires” (en 1939, se le dio el monopolio del transporte urbano a este organismo, controlado por los ingleses)²⁹. Otro escándalo resonante fue el desatado a partir de las concesiones de provisión y suministro de energía eléctrica en la Ciudad de Buenos Aires, que terminaron beneficiando, sobornos mediante, a la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE) y a la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (Ciade), que incluyó a legisladores de los bloques oficialistas y de la UCR.

En 1938, con los mismos métodos que seis años antes, la Concordancia volvía a imponer su fórmula, encabezada por radical antipersonalista Ricardo M. Ortiz y secundada por el conservador Ramón S. Castillo. El primero, que luego caería gravemente enfermo, teniendo que traspasar el mando a su vicepresidente desde 1940, estaba a cargo del gobierno al momento de realizarse la Octava Conferencia Panamericana, en diciembre de 1938, pocos meses antes del estallido de la guerra mundial.

Toda esta década se inició con una catástrofe social, que llevaría a niveles desconocidos hasta entonces a la desocupación, generaría hambre, obligaría a miles de peones rurales y arrendatarios a abandonar el campo y migrar hacia las grandes ciudades, en busca de algún sustento, y generaría, por falta de políticas públicas de vivienda, bolsones de pobreza residuales en los grandes núcleos urbanos, formándose en ese período las primeras “villa miseria”, como la

²⁸ En 1935, la cotización del mercado libre comenzó a acercarse a la del oficial, con lo que los exportadores estadounidenses empezaban a estar en una situación similar a la de los ingleses. Pinedo impuso, entonces, un impuesto del 20 % a las libras que iban por el mercado libre, lo que estableció nuevamente la situación de privilegio para los ingleses, provocando la queja de los estadounidenses.

²⁹ Cfr. García Heras (1994).

conocida como “Villa Desocupación”, en la que varios miles de personas vivían en precarísimas condiciones o directamente a la intemperie.

Esa gran masa de migrantes internos constituyó el *ejército de reserva* que garantizó una fuerza de trabajo dispuesta a trabajar, aún con magros salarios, en la industria sustitutiva que se potenció en esta década³⁰. Las tensiones sociales derivadas de la crisis intentaron ser contenidas con una política represiva. El gobierno de Uriburu reimplantó la pena de muerte y hubo fusilamientos dirigidos contra anarquistas. El movimiento obrero vivió una etapa de importantes cambios. Hacia 1930 se creó la Confederación General del Trabajo (CGT), que nucleaba a sindicalistas –eran la mayoría- y socialistas. El anarquismo iba perdiendo la fuerza que había ostentado en los inicios del siglo. Hasta mediados de la década hubo un repliegue del accionar del movimiento obrero, en parte producto de las condiciones adversas que se derivaban de la crisis económica. En la segunda mitad de la década, a la par que crecía el desarrollo industrial y que se formaban sindicatos por rama, hubo un crecimiento del accionar obrero, cuyo punto más alto fue la huelga general del 7 y 8 de enero de 1936³¹. Hubo tensiones al interior del movimiento obrero entre las distintas tendencias políticas, y los comunistas lograron el control de algunos sindicatos e incluso llegaron a estar al frente de la CGT, en alianza con los socialistas³². Estas diferencias se potenciarían en la década siguiente, produciendo nuevas fracturas en la central obrera.

En cuanto a la política exterior, en la década de 1930 la Casa Blanca mantuvo la orientación europeísta de los años anteriores.

En el corto segundo mandato de Yrigoyen se había destacado la Misión D’Abernon, enviada por el gobierno británico, que llegó al país en 1929 para realizar un diagnóstico y plantear que el intercambio comercial bilateral estaba desbalanceado, y que Argentina estaba reemplazando antiguas importaciones inglesas por productos estadounidenses o bien por producción nacional. La presión inglesa iba en sentido de firmar un acuerdo para equilibrar la balanza comercial, posición que sería acompañada por sectores internos, encabezados por la Sociedad Rural Argentina, que enarbolaron la bandera de “comprar a quien nos compra”, es decir reforzar el vínculo con Europa, que era el destino de la mayor parte de las exportaciones, con dificultades para entrar al mercado estadounidense por las distintas formas de protección que ejercía el gobierno de ese país. Si bien ese acuerdo no prosperó –se trabó primero en el Senado, y luego sobrevino la crisis económica mundial y el golpe de estado-, sí fue un antecedente de lo que, en el contexto de la crisis y la depresión, se firmó en 1933: el Tratado Roca-Runciman.

³⁰ Estas penosas condiciones de vida fueron magistralmente descriptas en los tangos de esa época, en particular los de Enrique Santos Discépolo.

³¹ Cfr. Iñigo Carrera (2000).

³² Cfr. “Los partidos políticos de izquierda, el movimiento obrero y la política internacional (1930-1946)” en Rapoport (1997: 75-100).

Otro elemento a destacar de la política exterior de Yrigoyen fue su posición frente a los intereses de petroleras estadounidenses en ciertas regiones del país como Salta. Estos acuerdos por parte de oligarquías provinciales iban a contramano de la iniciativa yrigoyenista de nacionalizar la explotación del petróleo, elemento que llevó a analistas a sentir el “olor a petróleo” en el golpe de 1930, interpretación matizada en investigaciones posteriores. La reticencia frente a Washington se expresó, como veremos, en que el embajador en ese país, Manuel Malbrán, fue declarado “en disponibilidad” en diciembre de 1928, sin ser reemplazado tampoco, y el gobierno decidió también que el país no participaría de la Conferencia de Washington sobre Conciliación y Arbitraje de 1928-1929, a pesar de que Alvear ya había designado a la delegación correspondiente. De todas formas, el viejo caudillo radical invitó y recibió al presidente electo Hoover, en su gira latinoamericana para instalar el nuevo concepto de “buena vecindad”.

Uriburu, por su parte, pretendió romper con el “aislacionismo” yrigoyenista, lo cual se manifestó, por ejemplo, en que se reestablecieron las relaciones diplomáticas con Estados la Casa Blanca al ser designado nuevamente Manuel Malbrán al frente de la embajada argentina en Washington. Al mismo tiempo, se requirió a los diplomáticos argentinos que reingresan en los consejos mundiales y se ofreció la mediación para conflictos de países limítrofes, como el que se recalentaba entre Bolivia y Paraguay.

Tras la llegada de Justo al poder, se evidenció, como analizamos más arriba, un reforzamiento del tradicional vínculo con Gran Bretaña, impulsado por la obsesión de no perder el mercado de las carnes³³. Justo se preocupó por volver a colocar al país en la zona de influencia británica, a la vez que impulsó el reingreso argentino a la Sociedad de Naciones, organización multilateral con sede en Ginebra, dominada por Londres y París y en la que no participaba Washington³⁴. El hecho más destacable, tras la crisis económica que en Gran Bretaña llevó a la salida del patrón oro, a la caída de la libra y al establecimiento del sistema de preferencia imperial en 1932, fue el envío de una misión a Londres, comandada por el vicepresidente, para negociar un acuerdo comercial. Roca (h), tan preocupado como su padre en fortalecer esas relaciones, llegó a decir que, desde el punto de vista económico, Argentina era una parte integrante del Reino Unido, “una joya más de la corona”. Esa definición caracterizó la política exterior del gobierno de Justo que, en el plano interamericano, tuvo diversos enfrentamientos con Estados Unidos (en la conferencia de 1936, fundamentalmente), luego de un intento de entendimiento (Montevideo, 1933), en el momento en que aún estaban vivas las expectativas de que se cumplieran las promesas de Roosevelt de la apertura del mercado estadounidense para las

³³ Cfr. Paradiso (1993: 81-87).

³⁴ La incorporación definitiva a la Sociedad de las Naciones fue aprobada por el congreso argentino el 25 de septiembre de 1933, mediante la ley 11722.

exportaciones latinoamericanas. El tratado comercial con Gran Bretaña, por su parte, fue un duro golpe a la política comercial liberal y multilateral que impulsaba Hull desde 1933. El canciller de Justo, Carlos Saavedra Lamas, cobró, como se verá en los **Capítulos IX y X**, un gran protagonismo a nivel internacional y no sólo en el continente americano³⁵. Hacia 1938, con la llegada a la presidencia de Ortiz, asumió José María Cantilo en el ministerio de relaciones exteriores, y se mantuvo la tensión en el ámbito panamericano, lo cual se expresó con crudeza en la Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938). Eran los prolegómenos de la segunda guerra mundial, que abriría una etapa intensa y conflictiva para la política exterior argentina.

iv. Relación entre Argentina y Estados Unidos

¿Cómo afectó la crisis las relaciones argentino-estadounidenses? En primer lugar, disminuyó el comercio bilateral en términos absolutos y relativos. En el **Cuadro 25** puede apreciarse la fuerte caída de las exportaciones e importaciones de Argentina hacia y desde el país del norte – comparar con el **Cuadro 19-**. La balanza comercial siguió siendo negativa para el país del sur hasta 1934, luego revirtió su signo entre 1935 y 1937, para volver a ser negativa entre 1938 y 1940. La potencia continental, en los años siguientes a la crisis, dejó de ocupar el lugar de primer proveedor de Argentina –**Cuadro 27-**, que había ganado en la década anterior, y fue desplazado por Gran Bretaña hasta la segunda guerra. De haber abastecido el 27% de las importaciones argentinas en 1929, sólo cuatro años después éstas representaban apenas el 12%. Gran Bretaña, como contrapartida, había aumentado su participación del 18 al 23% en ese período, y en 1934 llegaría al 26%. Estados Unidos cedía, así, la posición comercial creciente que estaba adquiriendo en Argentina. También las exportaciones nacionales hacia el país del norte sufrieron una caída absoluta y relativa. Si hacia 1929, el 11% de las exportaciones locales iban al mercado estadounidense, tres años después éstas sólo representaban el 4% de las ventas totales, participación que se recuperaría a partir de 1935 (**Cuadro 26**). Se mantenía la relación triangular de la década de 1920, pero se reforzaba, al menos en los primeros años de la década, la relación comercial bilateral con Gran Bretaña, que volvía a ser el principal proveedor del país del sur.

El intercambio comercial argentino-estadounidense, entonces, tuvo un comportamiento dispar en el quinquenio que separó a la Séptima y la Octava Conferencia Panamericana. Hasta 1934 se mantuvieron las tendencias que siguieron a la crisis de 1929, pero, en los tres años siguientes, Argentina incrementó sus exportaciones hacia el país del norte, con lo cual la balanza

³⁵ Cfr. Ruda (1992). En este trabajo, apologético de la figura de Saavedra Lamas, se repasan sus antecedentes como diputado nacional, ministro de instrucción pública –del gobierno de Victorino de la Plaza- y profesor universitario.

comercial entre ambos países pasó a ser positiva para el país del sur, por primera vez desde 1923. En 1938 hubo una fuerte caída de las exportaciones argentinas a Estados Unidos, con lo cual el anterior superávit se transformó en un déficit importante, que se mantuvo en los años siguientes (**Cuadro 25**). En ese año, sólo el 10% de las exportaciones argentinas fueron hacia Estados Unidos, contra el 39% hacia Gran Bretaña y el 14% hacia Alemania (**Cuadro 26**). Pero el coloso del norte sí volvió a ser un abastecedor importante del país del sur. En 1938, el 17% de las importaciones argentinas eran estadounidenses, apenas por debajo de las de origen inglés -20%- (en 1933 eran 12 y 23 %, respectivamente)³⁶.

Existieron diferencias entre Buenos Aires y Washington sobre cómo recuperar el intercambio comercial internacional después de la crisis. La Casa Rosada alentó acuerdos bilaterales, como el Tratado Roca-Runciman, y procuró en ese sentido también un pacto comercial con Washington. A mediados de 1933, pocos meses antes de que se realizara la Séptima Conferencia Panamericana, Saavedra Lamas y Espil tuvieron contactos con el Departamento de Estado para impulsar un acuerdo comercial recíproco –pretendían que Estados Unidos retomara los índices aduaneros de 1913 y modificara o quitara las restricciones sanitarias, entre otras medidas-³⁷, El 22 de junio Espil envió una nota al Departamento de Estado pidiendo por la apertura del ingreso de carne argentina a Estados Unidos. En un primer momento, la respuesta de los jefes de la cancillería estadounidense, más Henry Wallace, Secretario de Agricultura, más su secretario asistente Tugwell, fue positiva y apoyaron el requerimiento del diplomático argentino, que argumentó que la carne patagónica estaba libre de aftosa. Sin embargo, hubo una fuerte oposición por parte del *Bureau of Animal Industry* y del asesor legal del Departamento de Agricultura, sumada a la del fiscal general³⁸. En julio, Espil volvió a insistir, en este caso al presidente Roosevelt, con la necesidad de un tratado comercial bilateral. Obtuvo el compromiso de que Argentina sería uno de los países con los que Estados Unidos negociaría acuerdos comerciales. El 5 de octubre, Espil envió un Memorándum indicando que su país estaba dispuesto a entablar relaciones para un acuerdo comercial, siempre

³⁶ Los números de los *Anuarios de Comercio Exterior de la República Argentina* difieren levemente, aunque sin cambiar las tendencias descritas (**Cuadro 28**).

³⁷ Cfr. Zorraquín Becú y Siri (1988). En realidad, el embajador Espil era bastante escéptico respecto de la posibilidad de que la nueva administración demócrata se decidiera a romper con el proteccionismo que habían impuesto las últimas tres administraciones republicanas y que tanta tensión había traído a las relaciones bilaterales. En una nota a la Cancillería del 24 de febrero de 1933, Espil explicaba que difícilmente el gobierno de Roosevelt se enajenaría del apoyo de los poderosos intereses agrícolas del medio oeste, que tanta fuerza tenían en la política estadounidense. Y anticipaba que, pese a la presión de Hull por la baja de las tarifas aduaneras y por la reciprocidad que debía acompañar a la nueva política del “buen vecino”, el peso del Secretario de Agricultura Henry Wallace (1933-1940) sería prevaeciente en este punto. A la infructuosa gestión oficial de Espil, se sumó una que realizó en forma privada el influyente Natalio Botana, que intentó en vano entrevistarse con Roosevelt para lograr destrabar las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos. Cfr. Peltzer (2002: 52-55).

³⁸ Cfr. Peterson (1985b: 79-80) y *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. IV.

y cuando el gobierno estadounidense restableciera las tasas aduaneras de 1913 (tarifas *Underwood-Simmons*).

Las promesas del Departamento de Estado no se concretaron debido a la presión del Departamento de Agricultura y del propio congreso estadounidense, en el cual los intereses agropecuarios tenían un importante poder. Se fue aplazando el tema, con el argumento de que había que “preparar políticamente” una medida de esas características. Este “atraso” en iniciar las negociaciones se demoró, finalmente, por años. El Departamento de Estado, mientras tanto, argumentaba que Argentina debía acabar con el control de cambios –que, como fue explicado, los perjudicaba- antes de empezar a discutir el acuerdo comercial. El gobierno de Justo, por su parte, planteaba que este mecanismo era parte de una política “aduanera” y que por lo tanto debía discutirse junto con los acuerdos comerciales. Este desacuerdo, en parte, hizo estancar la negociación. El gobierno de Roosevelt entendía que un arreglo con Buenos Aires podía hacer peligrar todo el programa agrario y la coalición que defendía sus políticas económicas, además de generarle un problema con el Departamento de Agricultura y la oposición del congreso nacional. El Secretario Wallace, especialmente, se negó a hacer concesiones al país del sur. Desde su perspectiva, vinculada con los intereses agrarios, esto implicaba poner en riesgo a la economía doméstica. Acordar con Argentina, sostenía, debía supeditarse a un programa general de acuerdos bilaterales con otros países, en los cuales Estados Unidos pudiera colocar sus propios productos agrícolas. Hubo importantes negociaciones para lograr una rebaja de las tarifas aduaneras en el lino, que era un producto de exportación significativo para Argentina, pero no se avanzó mucho más. Ni siquiera durante las graves sequías de 1935 y 1936 Espil logró concesiones para vender maíz argentino en elpreciado mercado del norte.

En términos generales, la administración Roosevelt suponía más prudente posponer cualquier tipo de acuerdo bilateral hasta que la Conferencia Económica Mundial y la Conferencia Panamericana aprobaran principios generales de intercambio comercial libre de trabas.

Así, el Departamento de Estado pospuso indefinidamente la respuesta a la propuesta del embajador Espil del 5 de octubre de 1933. En realidad, lo que habría trabado cualquier acuerdo bilateral era, una vez más, el peso que el *lobby* de los productores agropecuarios estadounidenses tenía en el congreso de ese país y sobre todo el entramado institucional estatal³⁹.

³⁹ Más allá de la promesa de Roosevelt y su Secretario de Estado, el acuerdo fue “vetado” por el Secretario de Agricultura, Henry Wallace, guardián de los intereses de este sector: “Roosevelt tomó desde el inicio la decisión general de que los Estados Unidos incluirían a la Argentina entre las naciones con las cuales se negociarían tratados comerciales. (...) Hull colaboró a pesar de la densa historia de dificultades comerciales entre los dos países. Aunque Hull dijo a Espil que las conversaciones oficiales no podrían iniciarse hasta que el Congreso hubiese aprobado la política del presidente, envió expertos de su departamento para consultar con sus colegas del Departamento de Agricultura y la Comisión Arancelaria sobre posibles concesiones a otorgar a la Argentina. Los resultados de dicho trabajo, comunicados por el secretario de Agricultura Henry Wallace en diciembre de 1933,

El *Farm Bloc* era la traba insuperable para cualquier concesión comercial a los exportadores argentinos⁴⁰. La reducción de tarifas aduaneras impulsada por Hull no llegaba a las carnes y otros bienes primarios que estaban fuertemente protegidos en el país del norte. Se profundizaron, entonces, las divergencias entre ambas economías, que seguían siendo competitivas, al menos en lo que a producción agropecuaria se refería. De hecho, hacia mediados de la década, ambos países se encontraban entre los principales exportadores de trigo y maíz nivel mundial (**Cuadro 29**).

Así analiza Tulchin las diferencias comerciales que se suscitaban por el proteccionismo estadounidense: “*Los Estados Unidos y la Argentina nunca habían estado próximos. Durante la era dorada de la expansión económica argentina, las pretensiones de los Estados Unidos al poder mundial eran tomadas con un espíritu de competencia entre iguales. La Argentina había abandonado la carrera y para 1930 estaba luchando para evitar ser dominada por los Estados Unidos –los capitales estadounidenses habían penetrado profundamente en la economía argentina y la balanza comercial de los Estados Unidos era extraordinariamente favorable-. En todos los casos en que los productos argentinos tenían una ventaja competitiva en el mercado estadounidense, los granjeros del norte se las habían arreglado durante la década del 20 para aumentar las barreras proteccionistas contra ellos. La carne era el tema más delicado. Lo que no pudo excluir un arancel prohibitivo lo logró una medida sanitaria, sobre la base de que la carne vacuna argentina transmitía aftosa. Mientras el sistema multilateral del comercio internacional funcionó, denegar el acceso de los productos argentinos al mercado estadounidense era algo molesto, un insulto al orgullo nacional y nada más. Los argentinos podían equilibrar su déficit en el comercio con los Estados Unidos mediante un excedente derivado del comercio con Gran Bretaña. Una vez que el sistema multilateral entró en colapso y el comercio mundial se vio obligado a seguir canales rígidamente bilaterales, la exclusión del mercado estadounidense adquirió mayor importancia*” (Tulchin, 1990: 142-143). Los cambios en el contexto económico mundial en la década del 30 evidentemente complicaban las relaciones comerciales entre ambos países, que se habían dificultado en la década anterior debido a las múltiples formas que adquirió el proteccionismo estadounidense.

Las inversiones estadounidenses en el país del sur, por su parte, continuaron ampliándose en estos años. Aún cuando el control de cambios y la orientación de las escasas divisas disponibles producían, como fue explicado más arriba, una discriminación contra las

fueron negativos. Wallace habló de una ‘pérdida neta para la agricultura’ y sentía que un tratado recíproco con la Argentina ‘sólo parecería estar garantizado como parte de un amplio programa de acuerdos recíprocos que incluyera a países de los cuales pudiese esperarse que, como resultado de los acuerdos, aumentarían significativamente sus importaciones de productos agrícolas estadounidenses’” (Tulchin, 1990: 144-145).

⁴⁰ Este “bloque agrario” estaba constituido por dos organizaciones de grandes propietarios, el *Farm Bureau Federation*, dominante en el medio oeste y el sur de Estados Unidos, y la *Grange*, organización de menor tamaño y con mayor influencia en el nordeste. Cfr. Rapoport y Spiguel (2009: 22).

importaciones estadounidenses, estas medidas terminaban impulsando, indirectamente, la radicación de capitales estadounidenses, atraídos por la rápida expansión del mercado interno local y por un tipo de cambio muy favorable, dado que las divisas que provenían del exterior podían liquidarse en el mercado libre, a precios convenientes. De esta forma, continuó la llegada de inversiones estadounidenses que se había potenciado en la década anterior. Se radicaron en estos años importantes establecimientos textiles como *Sudamtex* (1934), *Anderson Clayton* (1936) y *Ducilo* (1937), empresas de electrodomésticos, artefactos eléctricos, y otros bienes de consumo duradero y, fundamentalmente, importantes firmas farmacéuticas y químicas⁴¹. Las inversiones estadounidenses tenían por objeto, a diferencia de las británicas del período anterior, producir para el mercado interno argentino, que desde los años '20 estaba crecientemente protegido. Además de las mencionadas, se instalaron otras como *Quaker Oats* (1936), *Adams* (1936), ambas alimenticias, *Philco* (1931), de electrodomésticos, y *Good Year* (1930) y *Firestone* (1931), vinculadas con la industria automotriz, entre otras. De este modo, se mantenían e intensificaban las relaciones triangulares que se habían constituido en la década anterior – aunque incorporándose Alemania también como una potencia con inversiones y relaciones comerciales significativas con el país⁴²-, profundizándose, a la vez, la relación con Gran Bretaña y los intereses estadounidenses en Argentina.

Desde el punto de vista político, la relación bilateral tuvo, en la década que separó el estallido de la crisis y el inicio de la segunda guerra, momentos de tensión, en particular en el ámbito del panamericanismo, en la Conferencia de Montevideo (1933), en la de Buenos Aires (1936) y en la de Lima (1938), procesos que serán abordados exhaustivamente en los **Capítulos IX y X**.

Tras el cónclave de La Habana, que terminó con la renuncia de Pueyrredón a la embajada Argentina en Washington, Alvear había designado a Manuel Malbrán, pero éste fue puesto “en disponibilidad” en diciembre de ese año, tras la asunción de Yrigoyen y su ministro de relaciones exteriores, Horacio Oyhanarte⁴³. Las relaciones diplomáticas quedaron, así, “congeladas”, situación que se reforzó cuando el nuevo gobierno decidió no enviar delegados a la Conferencia

⁴¹ Cfr. Rapoport (2006: 233).

⁴² Es importante destacar el creciente comercio entre Argentina y Alemania. Como se ve en los **Cuadros 22, 26 y 27**, Alemania era, en 1938, el segundo destino de las exportaciones argentinas (14%) y el tercer proveedor (10%): “Alemania se convirtió, a partir de 1937, en el principal comprador de carne congelada argentina, absorbiendo alrededor del 50% de dichas exportaciones, y su importancia como comprador de cereales y lino también se incrementó significativamente. Dado el fuerte superávit comercial que la Argentina tenía en el intercambio bilateral, el gobierno argentino triplicó las compras oficiales provenientes de dicho país, incluyendo importaciones de material ferroviario, hasta entonces prácticamente monopolio de las firmas británicas” (Rapoport, 2006: 215). Las inversiones alemanas también eran importantes, aunque no al nivel de las inglesas o las estadounidenses. Estos intereses alemanes en el país, y la existencia de sectores locales vinculados a ellos, explicarían, en parte, el sustento material de las futuras posiciones germanófilas tras el estallido de la segunda guerra mundial. Cfr. Newton (1992).

⁴³ Esta medida se concretó luego de un viaje de Malbrán a Buenos Aires, tras el cual el nuevo presidente radical no lo autorizó a volver a la capital estadounidense.

de Washington de Conciliación y Arbitraje, que se realizó entre diciembre de 1928 y enero de 1929, a pesar de que los delegados argentinos ya habían sido designados por Alvear antes de dejar la presidencia. En ocasión de la gira del presidente electo Hoover por América Latina para fomentar el comercio con la región, en diciembre de 1928, Yrigoyen no dudó en recordarle que Estados Unidos debía respetar la soberanía de los países latinoamericanos. Evidentemente, las polémicas suscitadas por la intervención de Pueyrredón, pocos meses antes, en la Conferencia de la Habana, aún seguían vigentes para Yrigoyen.

Sin embargo, esta actitud “autonómica” no se continuó, unos meses más tarde, cuando llegó la misión inglesa liderada por Lord D’Abernon, quien obtuvo una serie de compromisos del gobierno radical para otorgar concesiones a empresas inglesas, preocupadas por las posiciones que iban perdiendo entre las importaciones argentinas, sustituidas paulatinamente por las producciones propias o por las compras provenientes de Estados Unidos. Esta actitud reforzó la consolidación de la vieja relación tradicional con Gran Bretaña y muestra el carácter al menos sesgado de la “autonomía” de la política exterior radical, o la puesta en práctica de la táctica de recostarse en una potencia –en este caso, en Gran Bretaña- para tener mayor capacidad de confrontar con otra que tenía más peso –como Estados Unidos-.

En 1930, tras el golpe contra Yrigoyen, Uriburu intentó dar marcha atrás con lo que caracterizaba como el “aislacionismo internacional” yrigoyenista e instó a los diplomáticos, como ya fue señalado, a que volvieran a ser parte de los consejos mundiales. Al mismo tiempo, se procuró establecer una relación menos tensa con el vecino del norte, que se tradujo en enviar nuevamente al embajador Malbrán para recuperar su lugar en la embajada argentina en Washington. Sin embargo, cuando Estados Unidos volvió al proteccionismo, con la aplicación de las tarifas *Smoot-Hawley* en julio de 1930 –que autorizó el incremento de los derechos de importación hasta más del 50%, lo cual impedía a las carnes argentinas acceder al mercado estadounidense-, los vínculos bilaterales volvieron a retomar su conflictividad.

La nueva etapa de las relaciones entre ambos países, durante la Conferencia de Montevideo, estuvo a cargo de dos nuevos presidentes: Roosevelt y Justo, quienes nombraron para hacerse cargo de las relaciones exteriores a Cordell Hull y a Carlos Saavedra Lamas, dos experimentados en el tema⁴⁴. La embajada argentina en Washington, desde junio de 1932 y por más de una década, fue ocupada por Felipe Espil, quien se había enfrentado a Pueyrredón en la Conferencia de 1928. La de Estados Unidos en Buenos Aires fue encabezada, hasta 1933, por Robert W. Bliss. El resto de la década, y ya bajo la administración demócrata, el embajador estadounidense pasó a ser Alexander W. Weddell.

⁴⁴ Sobre la conflictiva relación entre Hull y Saavedra Lamas, cfr. Rapoport y Spiguel (2009); Escudé (1983); Hull (1948); Ciria (1973: 113-122); Peltzer (2002: partes A, B y C).

Como será analizado en el capítulo siguiente, en la Conferencia de Washington de 1928-1929 se creó la Comisión de Neutrales para resolver los conflictos entre Paraguay y Bolivia por el Chaco Boreal, que en ese momento todavía no habían derivado en el estallido de la guerra⁴⁵. Esta comisión estaba conformada por Estados Unidos, México, Colombia, Uruguay y Cuba. Argentina no estaba dispuesta a “ceder” posiciones diplomáticas en el continente y realizó muchos esfuerzos, en la década de 1930, para organizar una instancia alternativa, para lo cual impulsó una comisión de países limítrofes, ABCP –Argentina, Brasil, Chile y Perú-, paralela a la que se había creado en Washington. La negociación de la paz quedó finalmente a cargo de la ABCP, y la Comisión de Neutrales terminó disolviéndose⁴⁶. La resolución del conflicto recién se produjo tras la firma del tratado de paz en Buenos Aires, en 1935. Saavedra Lamas no quiso perder la iniciativa y, una vez disuelta la Comisión de Neutrales, proyectó un Pacto Antibélico Sudamericano, en 1932, que se discutiría a nivel continental al año siguiente, en la Séptima Conferencia Panamericana, proceso que se desarrollará con detalle en el capítulo siguiente.

En la década de 1930, Argentina recuperaría un rol protagónico en la política internacional, y eso trajo tensiones con la Casa Blanca en la segunda mitad de la década. Saavedra Lamas impulsó el reingreso de su país a la Sociedad de Naciones –y ejerció la presidencia de la Asamblea de ese organismo en 1936⁴⁷-, cuando ya era expresión del languideciente poder anglo-francés, participó activamente en la resolución de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay –lo que, entre otras cosas, le valió el Premio Nobel-. Esto potenció el prestigio y poder diplomático de la Casa Rosada y motivó, a la par que se reforzaba el vínculo económico con Gran Bretaña, una disposición mayor para frenar el creciente poder de Washington en el continente⁴⁸. Este alto perfil se dio justamente en el momento en que la administración demócrata de Roosevelt pretendía posicionarse nuevamente en el continente y disminuir los recelos latinoamericanos hacia Estados Unidos a través de la política del “buen vecino”.

El acontecimiento panamericano más importante entre las Conferencias de Montevideo y Lima fue la Conferencia de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1936, por iniciativa de Roosevelt y Hull. Tenía tanta importancia para la Casa Blanca esta conferencia, que el propio Roosevelt, recientemente reelecto, viajó hasta la capital argentina para

⁴⁵ Un análisis de la Guerra del Chaco y de la intervención argentina en la misma puede encontrarse en Lanús (2001: 494-541).

⁴⁶ Incluso el propio Saavedra Lamas impulsó en su momento la intervención de la Sociedad de Naciones en la resolución de la Guerra del Chaco, para esmerilar la Comisión de Neutrales que respaldaba Estados Unidos. Una vez más, el argumento “universalista” de la cancillería argentina era utilizado para contener las pretensiones de dominio regional de Estados Unidos.

⁴⁷ Cfr. Ruda (1992: 26-34).

⁴⁸ Cfr. Rapoport (2006: 205). Saavedra Lamas tenía un interés personal en llevar a primer plano mundial la política exterior argentina: su voluntad de ser el candidato de la Concordancia en las elecciones de 1937 que elegirían al sucesor de Justo. Cfr. Peltzer (2002: 81-82).

inaugurarla. Argentina lo recibió con “bombos y platillos”, aunque eso no implicó un acercamiento a su “rival” en el continente. Tanto Cordell Hull como Saavedra Lamas, que habían logrado un entendimiento relativo tres años antes en Montevideo, tenían ahora sus propios proyectos, no coincidentes, con lo cual la relación bilateral cobró un nuevo pico de tensión.

Durante el gobierno de Justo, entonces, las tensiones bilaterales se produjeron tanto por la política comercial de ambos países (proteccionismo estadounidense y discriminación argentina a favor de Gran Bretaña), como por las discusiones sobre el alcance de la doctrina Monroe y del intervencionismo estadounidense –ahora “maquillado” con la política del “buen vecino”- y por la forma en la que se resolverían los conflictos regionales –como el suscitado entre Bolivia y Paraguay- y se negociarían posibles pactos continentales para garantizar la paz mundial (en este punto se enfrentaban las posiciones panamericanista de Estados Unidos y “universalista” de Argentina)⁴⁹. Es posible establecer dos subetapas en la relación argentino-estadounidense a lo largo de esta década. En la primera, hasta 1936, se logró cierto entendimiento, producto fundamentalmente de las expectativas que existían sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo comercial que disminuyera el proteccionismo estadounidense. En la segunda, que empezó en 1936, se desarrollaría un amplio nivel de enfrentamiento, que empezaría en la Conferencia de Buenos Aires y seguiría en Lima, para luego potenciarse a partir de las Reuniones de Consulta de Cancilleres, durante la guerra.

En términos generales, en la década de 1930 la política exterior argentina se basó en esfuerzos para mantener lo más alejada posible la influencia de Estados Unidos en el sur del continente americano, a la vez que se contó para esta tarea con el apoyo o bien la simpatía inglesa, a pesar de la decreciente hegemonía que ostentaba en la región del Plata. Como será abordado en los dos capítulos siguientes, la Casa Rosada protagonizó algunas intervenciones diplomáticas “exitosas”, al menos en términos de estos objetivos.

El avance de las potencias del Eje, entre la Conferencia de Paz de Buenos Aires y la de Lima, fortaleció los temores estadounidenses. En estos dos años, se produjo un acercamiento relativo entre las diplomacias estadounidense y argentina: hasta el propio Saavedra Lamas respaldó la doctrina Monroe en una cena de homenaje a la independencia estadounidense, el 4 de julio de 1937, además de apoyar la candidatura de Cordell Hull al Premio Nobel de la Paz, quizás devolviendo favores por el apoyo que había recibido dos años antes para obtener el

⁴⁹ Una reseña de los principales ejes de conflicto bilateral en ese período puede encontrarse en Peterson (1985b: 99-121).

propio⁵⁰. El gobierno de Ortiz, en 1938, se mostró más dispuesto a enfrentar las crecientes actividades políticas progermanas en territorio argentino. De todas formas, su canciller Cantilo mantuvo, en la Conferencia de Lima, una actitud de renovada hostilidad para con el proyecto estadounidense de consolidar la organización panamericana en los conflictivos meses previos al estallido de la guerra. Así, ni la inminencia de la conflagración mundial cambió lo esencial de la competitiva relación diplomática que había caracterizado la segunda mitad de la década de 1930 y que, de alguna manera, anticipaba el mayor desencuentro que se produciría en los años siguientes. Como señaló Hull en sus memorias, Argentina era el “mal vecino” del continente, aquel que no estaba dispuesto a aceptar sin más la hegemonía estadounidense.

⁵⁰ Para un análisis detallado de los conflictos bilaterales en el período 1936-39, véase Peltzer (2002: 7-267). Este autor es uno de los que marcan al año 1936 como un punto de inflexión en las relaciones argentino-estadounidenses, que no harían sino deteriorarse en la década siguiente.

Capítulo IX

El fantasma de la cesación de pagos durante la crisis. Argentina, con Estados Unidos, se opone a la propuesta de México: Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933)

“Por lo que hace al Departamento de Estado, el Secretario Hull en conversación de hace ya días atrás, me había manifestado que estaban preocupados con la gestión de la cancillería mejicana, dirigida a la modificación del capítulo económico de la agenda de Montevideo, lamentando que se introdujera allí la discusión sobre la deuda exterior de los países latino americanos y se propusieran soluciones colectivas sobre moratoria. En ese caso la situación de la delegación de Estados Unidos sería muy embarazosa, ya que su Gobierno poco o nada podría hacer en un asunto que debe ser materia de negociaciones directas entre los gobiernos deudores y los tenedores de títulos”
(Felipe A. Espil, 1933)¹

“La Unión Panamericana, instituto de cooperación creado entre las Repúblicas de América a los efectos superiores de movimientos solidarios, de ayuda, de cooperación, formando la comunidad espiritual y el amplio conjunto de intereses recíprocos que hasta ahora ha sido el objetivo de su acción, ¿puede entrar a preocuparse, sin modificar sus bases estatutarias, su tradición, los principios a que siempre ha respondido, de una moratoria continental en relación a las deudas que puedan contraerse? Y lo que es más grave, señor Presidente, y llamo sobre ello directamente la atención, es que se hable de una moratoria uniforme por la cual llegaríamos a esta situación excepcional: que nosotros, sentados ante nuestras mesas en Montevideo, lanzáramos sobre las veinte repúblicas de América, la obligación de que hicieran una moratoria con carácter uniforme; es decir, habríamos llegado a unificar las finanzas de un continente, cosa que no se ha concebido en ninguna época de la historia, ni sería posible concebir, sin destruir la individualidad de las naciones”
(Carlos Saavedra Lamas, 1933)²

“Los delegados que asistieron a la conferencia se movieron como un solo hombre hacia los fines perseguidos. La delegación de los Estados Unidos proclamó por doquiera la política del buen vecino que tan bien ha definido el Presidente Roosevelt cuando dijo: ‘El buen vecino se respeta resueltamente a sí mismo y al hacerlo así respeta los derechos de los demás’. Esta doctrina hace un llamado a todas las naciones del mundo asegurándoles que todas se encuentran seguras dentro de sus fronteras, en sus derechos y en su honor, y que nada se les pedirá que no pueda ser justificado ante el derecho de gentes o aprobado por la conciencia de la humanidad. Este código modernizado de conducta entre las naciones fue aprobado cordialmente y aceptado por todos los delegados”
(Cordell Hull, 1934)³

¹ Telegrama Confidencial N. 392, enviado por el embajador Espil a Saavedra Lamas, Washington, 19 de octubre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

² Discurso Saavedra Lamas en la Comisión en la que el delegado y ministro de relaciones exteriores mexicano, José Manuel Puig Casauranc, propuso incorporar en la agenda el tema de la moratoria de los países americanos. Citado en Saavedra Lamas, Carlos 1934 “Informe presentado por el Presidente de la Delegación Argentina, Dr. Carlos Saavedra Lamas, al presidente Agustín P. Justo”, p. 39 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

³ Discurso pronunciado por el Secretario de Estado Hull, titulado “Algunos resultados de la Conferencia de Montevideo”, en el almuerzo ofrecido en su honor por el Club Nacional de la Prensa, Washington, 10 de febrero de 1934. Enviado al ministerio de relaciones exteriores argentino por Espil (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

1. Antecedentes de la convocatoria: conciliación, arbitraje y guerra

El quinquenio que separó a las Conferencia de La Habana y Montevideo estuvo poblado de intensos vaivenes en la relación entre Argentina y Estados Unidos, tal como se desarrolló más arriba. Yrigoyen resolvió que Argentina no participara de la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, realizada en Washington entre el 10 de diciembre de 1928 y el 5 de enero de 1929, luego de que el tema de la resolución de los conflictos por vía del arbitraje no hubiera podido ser acordado en la reunión de La Habana⁴.

A esta conferencia acudieron 20 países, es decir todos los que integraban la Unión Panamericana, con excepción de Argentina. En la misma, se adoptó una Convención General de Conciliación Interamericana, un Tratado General de Arbitraje Interamericano y un Protocolo de Arbitraje Progresivo⁵. A partir de este cónclave, se creó la Comisión de Neutrales, para resolver los conflictos entre Paraguay y Bolivia por el Chaco Boreal. Argentina no estaba dispuesta a aceptar que la resolución del tema quedara en manos de esta comisión y tuvo un rol activo para organizar una instancia de mediación alternativa. Saavedra Lamas manifestó su rechazo a la Comisión de Neutrales, considerando que las medidas que propiciaba sobre Bolivia y Paraguay eran coercitivas y alentó, la comisión conformada por Argentina, Brasil, Chile y Perú (ABCP).

Se iniciaron, así, los forcejeos para establecer la paz en el Chaco. Mientras que la Comisión impulsada por Estados Unidos ofrecía una solución que condenaba la adquisición de territorios (o sea que reforzaba la posición boliviana y, consecuentemente, de la *Standard Oil Company*), la impulsada por Argentina tendió a terciar a favor de Paraguay (en donde la anglo-holandesa *Shell* tenía inversiones e intereses muy importantes). Esta puja entre Buenos Aires y Washington constituyó, entre otras dimensiones, un capítulo más de la tradicional puja anglo-norteamericana por la esfera de influencia en los mercados sudamericanos y fue, además, uno de los temas fundamentales que se abordaron en la Conferencia de Montevideo⁶.

Tras la crisis mundial y la asunción de los gobiernos de Roosevelt y Justo se pudo concretar la Conferencia de Montevideo, pero hubo una serie de conflictos que obstaculizaban la relación entre ambos países, entre los que se destacaban las pujas por la resolución del diferendo entre Paraguay y Bolivia.

Saavedra Lamas, por su parte llevó adelante una serie de iniciativas diplomáticas, entre las que se destacó la creación de la recién mencionada segunda comisión de neutrales compuesta por países limítrofes, el envío de Ernesto Bosch como representante a Ginebra (reincorporando así a

⁴ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 561-587).

⁵ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1929, Vol. I, pp. 653-669.

⁶ Cfr. Peltzer (2002: 74-79); "La Guerra del Chaco (1933-1935): los esfuerzos diplomáticos por detenerla", en Capítulo 47, Tomo IX de Escudé y Cisneros (2000).

Argentina a la Sociedad de Naciones, lo que le permitió plantear que la solución del conflicto del Chaco debía ser “universal” y no “panamericana”) y la propuesta de un Pacto Antibélico Sudamericano, negociado poco antes de la reunión de Montevideo⁷. Esta última iniciativa pretendía sintetizar los contenidos de convenciones de paz aprobadas en la última década: el Tratado Gondra de Conciliación, el Pacto Briand-Kellogg, los Tratados de Washington de 1929 y el Pacto de la Liga Covenant. La propuesta argentina condenaba la guerra de agresión y quitaba validez a las adquisiciones de territorio obtenidas por medio de la fuerza, a la vez que se posicionaba explícitamente en contra del derecho de intervención. Esta iniciativa de Saavedra Lamas se inspiraba en dos cuestiones: en el fracaso de la organización panamericana para frenar la guerra boliviano-paraguaya y en su interés personal en que Argentina tuviera un perfil más alto en los asuntos internacionales, volviendo a ponerse a la vanguardia de otros países sudamericanos⁸. El canciller argentino intentaba retomar la iniciativa diplomática, justo al mismo tiempo que Roosevelt planteaba un nuevo protagonismo de su país en el continente, a partir de una política menos visiblemente intervencionista y militarista. Para algunos analistas, este pacto presentado por Saavedra Lamas fue una carta para enfrentar a Estados Unidos en el continente⁹.

A principios de 1933, el anteproyecto argentino comenzó a ser discutido con otros países latinoamericanos. A lo largo de ese año, en sendas reuniones con países vecinos, Argentina se aseguró la ratificación por parte de Chile, Brasil, México, Paraguay y Uruguay. El pacto fue finalmente firmado el 12 de octubre, antes del inicio de la Conferencia de Montevideo, y significaba, para el canciller argentino, una carta para enfrentar las aspiraciones estadounidenses en la capital uruguay. Era, en los hechos, una contrapropuesta al planteo de Roosevelt, del 16 de mayo de 1933, de convocar a un pacto general de no agresión en el continente. El que alentaba Saavedra Lamas fue formalizado en Río de Janeiro pocas semanas antes de que se iniciara la reunión interamericana, en ocasión de la visita de Justo a Brasil. Argentina lograba recuperar la iniciativa diplomática, luego de su ausencia en la Conferencia de Washington de 1928-29.

Para el Departamento de Estado, este cúmulo de iniciativas de Saavedra Lamas iba en contra de la política que estaban desarrollando en la región: “*Los Estados Unidos no pertenecían a la Sociedad de las Naciones y estaban iniciando un nuevo desarrollo de la política*

⁷ Cfr. “Texto del Pacto Antibélico o de No-Agresión y de Conciliación en República Argentina”, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al período 1933-1934*. Cfr. también Silva (1946: 272-275).

⁸ Cfr. Peterson (1985b: 103).

⁹ Cfr. Conil Paz y Ferrari (1971: 41-42). Peltzer interpreta que la iniciativa de crear la segunda comisión de neutrales tenía que ver con tres motivaciones: las ambiciones presidenciales de Saavedra Lamas, la defensa de los intereses petroleros británicos y la oposición al avance estadounidense en la región (Peltzer, 2002: 80-86). De todas formas, en 1933 se alcanzó también cierto entendimiento entre las diplomacias argentina y estadounidense. Según Alejandro Olmos Gaona, habría existido una carta confidencial reservada de Hull al embajador Espil en la que se le enviaba un proyecto de un tratado de asistencia militar recíproca (Olmos Gaona, 2001: 21). Espil le propuso entonces a Saavedra Lamas que Argentina lo planteara como un proyecto propio. El canciller argentino, más cercano a Londres que a Washington, optó por no contestar esta propuesta. Cfr. también Scenna (1970: 148-149).

panamericana; en consecuencia desde Washington se observaba la política ginebrina del gobierno argentino con poca simpatía; se la veía como tendiente a colocar los problemas hemisféricos bajo la tutela de la Liga, o sea dentro de la órbita de París y Londres, y a cultivar una política universalista a contrapelo de los esfuerzos que se estaban haciendo para poner en marcha un sistema todavía embrionario de solidaridad regional, continental, alejado de los ya sin duda estériles esfuerzos de la diplomacia anglofrancesa” (Peltzer, 2002: 90). La acción de alto impacto de la cancillería argentina se enmarca en un recrudecimiento de la puja entre Estados Unidos y Europa para defender sus intereses en el continente latinoamericano. La orientación europeísta de la política exterior argentina volvía a manifestarse plenamente, a la vez que se reforzaba la alianza tradicional argentino-británica.

Otro tema de preocupación para Argentina era la profundización del proteccionismo estadounidense a partir de la aplicación de las tarifas *Smoot-Hawley*. De todas formas, había expectativas en la diplomacia argentina por las gestiones que había iniciado Espil a mediados de 1933 para la concreción de un acuerdo comercial bilateral que les permitiera a los exportadores argentinos, como lo había establecido el Tratado Roca-Runciman para el caso de Gran Bretaña, colocar sus productos agropecuarios en el importante mercado estadounidense. Como ya fue puntualizado, al momento de realizarse la Conferencia de Montevideo había aún expectativas de que tanto Roosevelt como Hull impusieran como política la apertura del mercado estadounidense de los productos agropecuarios argentinos, como condición de posibilidad del estrechamiento de las relaciones comerciales bilaterales.

Para Estados Unidos, por su parte, esta conferencia era clave ya que sería el bautismo interamericano de la nueva política del “buen vecino”, que Roosevelt había relanzado para la región, en el Discurso Inaugural del 4 de marzo de 1933¹⁰. Poco después de aquel discurso, Roosevelt ratificaría, en la reunión con los representantes diplomáticos latinoamericanos para celebrar el Día Panamericano, en abril, la vocación de mejorar las relaciones con el continente: “... las cualidades esenciales de un verdadero Panamericanismo deben ser las mismas que constituyen buena vecindad o sea: entendimiento mutuo, y a través de ese entendimiento mutuo, una favorable interpretación de los puntos de vista del otro. Es sólo de esta manera que esperamos construir un sistema en el cual, la confianza, la amistad y la buena voluntad son las piedras angulares... Mano a mano con esta doctrina panamericana de defensa continental los pueblos de América entienden más claramente, al correr de los años, que la independencia de cada República debe reconocer la independencia de las demás. Cada uno de nosotros debe crecer por un avance de la civilización y bienestar social y no por la adquisición de territorio a

¹⁰ Cfr. Mecham (1961: 114).

expensas de cualquier vecino...”¹¹. La conferencia continental era fundamental para relanzar el panamericanismo. Además, pasó a ser una reunión vital para el Departamento de Estado, luego del fracaso de la Conferencia Económica celebrada en Londres a mediados de 1933.

El gobierno demócrata quería profundizar la nueva política hacia América Latina que se venía delineando desde fines de 1928. Se pondría en juego, entonces, una nueva reinterpretación de la doctrina Monroe, luego de los embates que había recibido el desembozado intervencionismo estadounidense en la Conferencia de La Habana. El tema de la intervención en los asuntos internos de otro país pasó a primer plano en todo el continente, luego del estallido de la revolución popular cubana contra el dictador Machado, en agosto de 1933. Volvía a resurgir una oleada anti-yanqui en todo el continente y un rechazo a las políticas intervencionistas que Washington había desplegado en las décadas anteriores.

La ratificación del principio de no intervención parecía ser más oportuna que nunca, y así lo planteó la cancillería argentina¹². Roosevelt, por su parte, consultó al resto de los países latinoamericanos y aseguró que se respetaría la soberanía cubana, a la vez que impulsó la derogación de la Enmienda Platt, que había colocado a Cuba por varias décadas en una situación semi-colonial. Argentina era una preocupación para Washington, tanto porque acababa de renovar su conexión con Gran Bretaña, a través del Tratado Roca-Runciman, y reingresado a la Sociedad de Naciones, como por la apelación constante de la diplomacia argentina al principio de “no intervención”, que tanto conflicto había generado en La Habana por la intervención de Pueyrredón¹³.

Pocos meses antes de la Conferencia de Montevideo, realizada en diciembre de 1933, estaban ya planteados, entonces, tres de los (tradicionales) ejes en torno a los que giraría la reunión: el tema del fomento al comercio continental, el de los mecanismos para el establecimiento de la paz, y el de la aplicación de la doctrina Monroe –y la delimitación de su significado-. Estas tres cuestiones atravesarían las relaciones bilaterales argentino-estadounidense en el resto de la década, en la cual el canciller argentino tuvo una destacada actuación diplomática. Sin embargo, hay otro tema que usualmente no es tomado como prioritario y que sería clave en la Séptima Conferencia: la propuesta mexicana de declarar una moratoria continental para afrontar el dificultoso pago de las deudas externas, en el contexto de

¹¹ Discurso de Roosevelt en la Unión Panamericana, Washington, 14 de abril de 1933. Citado por Sansón Terán (1949: 26).

¹² Cfr. Ministerio de relaciones exteriores argentino al Departamento de Estado, 8 de septiembre de 1933, *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. V, p. 409.

¹³ La diplomacia argentina había logrado en ese año el tratado de comercio bilateral con Gran Bretaña, la reincorporación a la Sociedad de las Naciones, había desarticulado la Comisión de Neutrales de Estados Unidos, estrechado los lazos con Brasil, mediante la visita de Justo a Río, y conseguido la adhesión de Brasil, México, Chile, Uruguay y Paraguay al Pacto Antibélico de Saavedra Lamas. Llegaba con mucho poder a Montevideo. Cfr. Peltzer (2002: 108).

la gran crisis económica internacional. Durante 1933, el canciller mexicano Puig Casauranc impulsó en todo el continente la iniciativa de que se incluyera este tema en la Conferencia de Montevideo. Y sabía que para que su iniciativa, resistida por Washington, pudiera tener éxito, debía contar con el apoyo argentino. Por eso hubo un intenso intercambio epistolar entre ambas cancillerías, en el cual Puig Casauranc intentó convencer a Saavedra Lamas de que se sumara a su proyecto.

Pero también la Casa Blanca ejerció sus presiones, y finalmente debió hacer concesiones a Buenos Aires, con el compromiso de que fuera un aliado del país del norte para hacer abortar la iniciativa mexicana. Así le transmitía Espil a Saavedra Lamas las inquietudes de Hull: *“Por lo que hace al Departamento de Estado, el Secretario Hull en conversacion de hace ya dias atrás, me había manifestado que estaban preocupados con la gestión de la cancillería mejicana, dirigida a la modificación del capítulo económico de la agenda de Montevideo, lamentando que se introdujera allí la discusión sobre la deuda exterior de los países latino americanos y se propusieran soluciones colectivas sobre moratoria. En este caso la situación de la delegación de Estados Unidos sería muy embarazosa, ya que se Gobierno poco o nada podría hacer en un asunto que debe ser materia de negociaciones directas entre los gobiernos deudores y los tenedores de títulos. Que, en este asunto la política del Departamento de Estado era no aparecer en manera alguna representando intereses bancarios, por cuya razón habían cuidado que la Asociación de Tenedores de Títulos, próxima a organizarse, tuviera un carácter eminentemente privado. Por lo que hace a un debate sobre bimetalismo, que Méjico tiene interés en plantear para resolver el problema de su plata, es asunto imposible de solucionar en un acuerdo puramente continental. En la conversación de hoy, el Secretario Hull volvió a hablarme del asunto de las deudas, insistiendo en sus anteriores puntos de vista. Las características del problema, me dijo, varían de estado a estado y aún dentro de ellos, según la entidad política o administrativa prestataria y hace imposibles las soluciones colectivas, sin perjuicio del carácter privado de esas obligaciones.”*¹⁴. México, además, proponía una reforma de la doctrina Monroe

¹⁴ Telegrama Confidencial N. 392, enviado por el embajador Espil a Saavedra Lamas, Washington, 19 de octubre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana). En otro intercambio acerca de las preocupaciones de ambas delegaciones, realizado pocos días antes, Hull sintetiza los temas fundamentales: *“The Argentine Ambassador called and made special inquiry about the press reports to the effect that the Department of Agriculture contemplated adding more processing taxes to certain additional agricultural commodities. He expressed considerable concern about this, and said it would be harmful to trade prospects between our two countries. (...) We talked generally for a few minutes. He agreed that we were doing all possible in our handling of the Cuban situation in a most brotherly spirit. I express concern about reports that his Foreign Office and the Mexican Foreign Office were understood to be planning to raise several more or less controversial questions at the Montevideo Conference, such as a proposed amendment to the Monroe Doctrine prohibiting any government from intervening in internal affairs of another government, although this was not germane to the Monroe Doctrine; also as to the matter of injecting the external debt problems of Latin America into the Conference, just as the United States Government was exerting every effort to liberalize the foregoing as well as other important relationships with all the countries of the Western Hemisphere. I added that this steps would naturally prove to be a handicap to the real progress of such a liberal program, and that I was sorry they (meaning Mexico) felt constrained to send missions through Latin America to propagandize*

para evitar no sólo las intervenciones europeas en el continente, sino también las estadounidenses¹⁵. Estos, como veremos, fueron puntos cruciales que se debatieron en la Conferencia de Montevideo.

Un último punto a destacar son los rumores y los intentos por postergar la conferencia en los meses previos a la misma¹⁶. Los conflictos entre Bolivia y Paraguay, la convulsionada situación cubana y el enfrentamiento entre Colombia y Perú por la región de Leticia llevaron a algunos países latinoamericanos a plantear la necesidad de aplazar el cónclave¹⁷. Saavedra Lamas, según distintos informes recibidos por el Departamento de Estado, consideraba que quizás debía suspenderse la reunión, teniendo en cuenta los conflictos en Cuba y en el propio país anfitrión, Uruguay -elecciones presidenciales previstas para diciembre, el mismo mes en que estaba programada la realización de la conferencia-, además del diferendo entre Bolivia y Paraguay¹⁸. Además, contaba con información de primera fuente, enviada por Espil, que le explicaba la posición de distintos países y la del propio Hull: "*Conversé esta mañana con el Secretario de Estado, en el deseo de conocer con precisión su actitud con respecto a la Conferencia de Montevideo, sobre todo despues de la visita del Canciller mejicano Puig. En las dos últimas semanas habian circulado aquí toda clase de rumores sobre posible postergación de la conferencia. No me ha sido difícil averiguar que el mayor interesado en dicha postergación era el Gobierno de Colombia y que la cancillería brasilera miraba también con simpatía ese paso, aún cuando no tomaría iniciativa oficial alguna a su respecto*"¹⁹.

Levantar la reunión hubiera significado debilitar la organización panamericana, diluir la posición estadounidense en la resolución de los conflictos en Sudamérica y potenciar el papel mediador que Argentina estaba ejerciendo a través de su canciller²⁰. Las dudas también

these special proposals in advance of the Montevideo Conference. He expressed himself as very much regretting the situation, but naturally his and my remarks were entirely confidential". Memorandum confidencial de la conversación entre Felipe Espil y Cordell Hull, 5 de octubre de 1933 (NARA, DS, VII Inter-American Conference).

¹⁵ Desde México, el embajador estadounidense Josephus Daniels enviaba a Washington la transcripción de un memorándum del ministerio de relaciones exteriores mexicano, que proponía una modificación de la doctrina Monroe, logrando su panamericanización. Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. IV, pp. 20-27.

¹⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol IV, pp. 1-43. Ya había existido una primera postergación, en 1932. Ver, por ejemplo, *Washington Post*, 27/02/1932 o *New York Herald-Tribune*, 03/04/1932. Finalmente, el Consejo Directivo aprobó el aplazamiento de la misma el 6 de abril de 1932, y la pospuso para diciembre de 1933.

¹⁷ Cfr. Connell-Smith (1966: 84).

¹⁸ Un telegrama de la embajada de Estados Unidos en Santiago de Chile informaba a Hull, el 30 de octubre de 1933, que Argentina estaba buscando el apoyo de Brasil, Chile y Perú para pedir el aplazamiento de la conferencia por tres meses (NARA, DS, VII International Conference of American States). Véase también *La prensa*, 08/10/1933. Cfr. telegrama del embajador estadounidense en Buenos Aires, Alexander W. Weddell, a Hull, 28 de octubre de 1933 (NARA, DS, VII Inter-American Conference).

¹⁹ Telegrama Confidencial N. 392, enviado por la embajada argentina en Washington a Saavedra Lamas, el 19 de octubre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

²⁰ Jefferson Caffery, asistente de Hull, le envió a éste una síntesis de la conversación que había mantenido con Espil, de la que se desprende que Saavedra Lamas cooperaría con Estados Unidos si éste aprobaba su Pacto Anti-bélico, lo cual reforzó la idea de Hull de que había que hacer la reunión y negociar con la cancillería argentina para evitar que asumiera una posición de confrontación con la Casa Blanca: "*The Argentine Ambassador, Señor Dr. Felipe A. Espil, came to see me this morning to tell me that he had had a telephone conversation with the Minister of Foreign Affairs*

empezaron a surgir en la propia administración de Roosevelt²¹, con la excepción del Secretario Hull: “Solo, o poco menos, entre los altos funcionarios de Washington, el secretario Hull resistía la tendencia de echar a pique la Conferencia. A menos que la política del buen vecino demostrara su eficacia en el hemisferio occidental –argumentaba-, no tendría ocasión de moderar tensiones en otras regiones del mundo. Si los pueblos latinoamericanos seguían alimentando amargura respecto de políticas norteamericanas pretéritas, el gobierno de Roosevelt debía probar que su nueva actitud comportaba algo más que una simple pretensión. Puesto que ningún otro país había presentado un genuino programa de acción, los Estados Unidos debían asumir el liderazgo. La asamblea de diplomáticos del hemisferio congregada en Montevideo brindaba la oportunidad de enfrentar semejante desafío. Él mismo pasaría a ser el primer secretario de Estado en funciones que encabezaría una delegación norteamericana a una reunión interamericana. Fortalecido por tales razonamientos, el secretario resistió los esfuerzos de Saavedra Lamas para aplazar la Conferencia” (Peterson, 1985b: 104-105). Estados Unidos, según la percepción de Hull, tenía en Montevideo una ocasión excepcional para empezar a desplegar la “política del buen vecino”, que pretendía impulsar la administración Roosevelt²². Además, debía tener un fuerte protagonismo para evitar cualquier posible coalición latinoamericana que uniera a los países fuertemente endeudados contra sus acreedores, lo cual podía llegar a ocurrir, a partir de la iniciativa del canciller mexicano.

La estrategia, entonces, fue presionar todo lo posible para que la conferencia efectivamente se realizara y, en la misma, pactar con otras delegaciones para que presentaran como propios proyectos que realmente interesaban al Departamento de Estado. La misma estrategia fue utilizada para abortar los proyectos contrarios a sus intereses, como se demuestra en el caso de la iniciativa de México para establecer una moratoria continental para hacer frente al endeudamiento externo que aquejaba a tantos países latinoamericanos. Quien la enfrentó

at Buenos Aires regarding the possibility of postponing of the Montevideo Conference, in which he (Espil) had intimated to Saavedra Lamas that, in his opinion, it is now too late to take up the matter of postponing the Conference. After some hesitation, Saavedra Lamas had agreed to let the matter drop. The Argentine Ambassador went on to say that if we desired to win over Saavedra Lamas to our side at Montevideo we could do so by adhering to his anti-war pact, adding that we could do so with reservations if we liked: Saavedra Lamas won't objected to reservations – what he is interested in, is having the United States adhere to his pact ”. Memorandum confidencial de la conversación entre Felipe Espil y Jefferson Caffery, asistente del Secretario de Estado, 31 de octubre de 1933 (NARA, DS, VII Inter-American Conference).

²¹ Cfr. Weddell a Hull, 28 de octubre de 1933, *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. IV, p. 34. El propio Braden –delegado estadounidense en Montevideo-, en su libro de Memorias, describe el adverso contexto que debía enfrentar Estados Unidos antes de la conferencia, y cita a Edwin C. Wilson, a cargo de la División de Repúblicas Americanas del Departamento de Estado, quien le habría confiado que “I’m just praying to God every hour of the day that somehow, something will cause this conference to be cancelled before our delegation gets to Montevideo. Otherwise it’s going to be an utter catastrophe” (Braden, 1971: 115). Un análisis de los distintos conflictos que enfrentaba Estados Unidos con países latinoamericanos antes de la conferencia, y que complicaban su posición en vísperas del cónclave continental, puede hallarse en Sansón Terán (1949: 28-31).

²² Cfr. Hull (1948: 308-318).

enfáticamente en la conferencia, como veremos, no fue el principal acreedor, Estados Unidos, sino un país fuertemente endeudado: Argentina.

Hull entendía que Estados Unidos tenía demasiados frentes de conflicto abiertos en el continente y que la delegación argentina, y en particular Saavedra Lamas, podían ser nuevamente un dolor de cabeza para Estados Unidos²³. Por lo tanto, había que hacer ciertas concesiones para granjearse la buena voluntad de la delegación del país del sur, fundamentalmente para neutralizar posiciones más peligrosas para los intereses estadounidenses, como las que en esta oportunidad expresaba México, y el resurgir del nacionalismo económico en el contexto de la crisis internacional, el tradicional rechazo al intervencionismo estadounidense en América Central y el Caribe y el resentimiento para con el coloso del norte, entre otras cosas por las deudas que debían afrontar muchos países de la región. Estados Unidos, entonces, debía participar de la conferencia, y presentar su política del “buen vecino”, a la vez que mantenía conflictos con Nicaragua y Haití, que no reconocía al gobierno cubano de Grau San Martín, que el canciller mexicano viajaba por América del Sur para intentar negociar una moratoria que afectaría directamente al país del norte y que Argentina impulsaba un Pacto Antibélico junto a otros países de la región, sumado a esto la Guerra del Chaco y la depresión económica que soportaban casi todos los países del continente, lo cual podía potenciar las posturas nacionalistas y anti-imperialistas en la región.

La reunión finalmente se concretó en diciembre de 1933. El programa oficial, que había sido preparado por la Unión Panamericana, contenía cinco ejes principales: cooperación económica; igualdad del derecho para las mujeres; mejora en las relaciones interamericanas; protección del mecanismo interamericano; y condena de las intervenciones armadas. Además, hubo una preocupación especial por encontrarle una solución al conflicto entre Bolivia y Paraguay.

2. Características de la Conferencia

La reunión transcurrió en Montevideo entre el 3 y el 26 de diciembre de 1933. Participaron 20 naciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sólo faltó Costa Rica. Las delegaciones estaban encabezadas por los ministros de relaciones exteriores y la asamblea general presidida por el

²³ Esta caracterización puede constatarse en el Memorándum estrictamente confidencial del Departamento de Estado, titulado “Possible attitude of Latin American Delegations toward controversial subjects”, pp. 1-3 (NARA, DS, VII Inter-American Conference), citado en el **Anexo V**.

presidente paraguayo Gabriel Terra. En la misma, se destacaron los jefes de las delegaciones de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y México, considerados los “cinco grandes” de Montevideo. Las delegaciones de Cuba y El Salvador representaban a gobiernos no reconocidos por Estados Unidos. Previamente a la realización de la conferencia, se planteó en el ámbito del Consejo Directivo de la Unión Panamericana la posibilidad de invitar a países no americanos, en particular a España y Portugal, para que enviaran observadores. Incluso se sugirió que se invitara a enviar observadores a la Sociedad de Naciones. Hull se opuso con éxito a dichas iniciativas porque no quería que Europa se inmiscuyera en los asuntos panamericanos²⁴. Finalmente, solamente asistió una comisión de la Sociedad de Naciones, liderada por el escritor español Julio Álvarez del Vayo, para insistir en la necesidad de una salida pacífica al conflicto boliviano-paraguayo. Éste fue ovacionado cuando intervino en la última sesión plenaria de la conferencia.

El presidente uruguayo Terra, en el discurso inaugural de la conferencia, planteó el tema que conmovía a toda la región por esos días, la guerra entre La Paz y Asunción, y realizó un llamado a que el conflicto se resolviera, de acuerdo al “espíritu jurídico americano”, por medio de la conciliación y el arbitraje²⁵.

Aparecía entre los organizadores de esta conferencia, por primera vez, el temor a las manifestaciones contrarias por parte de grupos anarquistas, comunistas, sindicalistas y anti-imperialistas, lo cual demuestra un incremento de la incidencia de estas corrientes políticas en América del Sur. En un telegrama enviado por las autoridades uruguayas a Leopoldo Melo, interinamente a cargo del ministerio de relaciones exteriores, el 10 de octubre de 1933, se le comunicaba que quienes estaban a cargo de la “seguridad” de la futura conferencia, querían establecer comunicación con las autoridades policiales de los países participantes, a los efectos de conseguir información de los distintos departamentos policiales para reprimir cualquier manifestación contraria que pudiera afectar a las delegaciones participantes²⁶. En un Memorándum que se adjunta en dicha comunicación, cuya autoría es del Asesor de la Jefatura de Montevideo, se advierte de la posible acción en Montevideo de manifestantes de la “Liga Anti-imperialista” y de militantes comunistas. Esta preocupación es novedosa en la historia de las conferencias panamericanas e introducía un factor que en las décadas siguientes iría cobrando cada vez más relevancia en la política americana: el “peligro del comunismo” en América²⁷. Hubo también, por primera vez, una Contra-conferencia Panamericana, que funcionó en el Centro de Estudiantes de Medicina de la Universidad de Montevideo, y que reunió a

²⁴ Cfr. Connell-Smith (1966: 85).

²⁵ Diario de Sesiones de la VII Conferencia Panamericana, N. 2, Montevideo, 1933. Véase también Rodríguez Larreta (1938: 49-63).

²⁶ Cfr. Telegrama de la embajada uruguaya en Buenos Aires a Leopoldo Melo, 10 de octubre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana, folio 188).

²⁷ Como antecedente que también preocupaba a las clases dominantes del continente, debe registrarse la Primera Conferencia Comunista Latinoamericana, realizada en Buenos Aires en junio de 1929.

intelectuales, universitarios y representantes sindicales de distintos países latinoamericanos. Esta asamblea estaba organizada por la “Unión Panamericana contra el imperialismo”²⁸.

Los delegados argentinos fueron el canciller Saavedra Lamas; Juan F. Cafferata, presidente de la Cámara de Diputados; Isidoro Ruiz Moreno, asesor legal del ministerio de relaciones exteriores; Ramón S. Castillo, senador nacional por Catamarca; Carlos Brebbia, subsecretario de agricultura; Raúl Presbich, miembro del equipo del ministerio de economía y futuro impulsor del Banco Central de la República Argentina; Luis A. Podestá Costa, director general del ministerio de relaciones exteriores; y Daniel Antokoletz, especialista en derecho internacional y jefe de la división de comercio de la cancillería.

La delegación estadounidense estaba encabezada por el Secretario Hull, y la completaban Alexander W. Weddell, embajador en la Argentina; J. Reuben Clark, ex Embajador en México y autor del “Memorandum de la Doctrina de Monroe”; J. Butler Wright, ministro en Uruguay; Sophonisba P. Breckinridge, profesora de sociología de la Universidad de Chicago; y Spruille Braden, ex-Secretario Asistente del Departamento de Estado, sección de las Repúblicas Americanas, que luego tendría un protagonismo inusitado como embajador en La Habana y Buenos Aires²⁹.

La agenda incluyó, entre los temas principales, los siguientes: Organización de la paz en el continente (se suscribió un protocolo adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana); Derecho Internacional (se firmaron convenciones sobre nacionalidad, asilo político, extradición y derechos y deberes de los estados); Derechos civiles y políticos de la mujer (se aprobó una convención sobre Nacionalidad de la Mujer y se creó la Comisión Interamericana de la Mujer); Problemas financieros y económicos (se formó un organismo interamericano de cooperación económica y financiera para analizar el arbitraje comercial, los procedimientos aduaneros, las prohibiciones de las importaciones, las cuotas de importación y los tratados multilaterales); Problemas sociales (se creó el Instituto Interamericano del Trabajo, el de Protección de la Infancia, y se discutió acerca de la lucha contra la tuberculosis, el tráfico de drogas y la desocupación, el impulso de la medicina preventiva y el cooperativismo, y la mejora de las condiciones de la clase obrera, entre otros); y Cooperación intelectual (se definió una Convención sobre la Enseñanza de la Historia, se crearon comisiones de trabajo para formar una bibliografía continental, etc.)³⁰.

En las instrucciones a los delegados argentinos, se destaca la preocupación por el Pacto Anti-bélico de Saavedra Lamas y el problema de las trabas al comercio internacional y la

²⁸ Cfr. *Crítica*, Buenos Aires, 04/12/1933.

²⁹ Braden presenta una pequeña biografía de cada uno de los delegados estadounidenses en Braden (1971: 118-119).

³⁰ Cfr. Marichal (2002: 133); Connell-Smith (1966: 85); Rodríguez Larreta (1938: 49-63).

necesidad de promover los acuerdos para la disminución de las tarifas y las regulaciones aduaneras discriminatorias³¹.

De las instrucciones a los representantes de la Casa Blanca, se desprende que no estaban dispuestos a aprobar el Tratado sobre Derechos y Obligaciones de los Estados³². Se señalaba en las mismas, por ejemplo, que tal proyecto planteaba que el territorio de los estados era inviolable, lo que implicaría un ataque directo a la Enmienda Platt y a las convenciones que Estados Unidos había establecido con Haití y República Dominicana. También se establecía, en estas instrucciones, que Estados Unidos no estaba dispuesto a poner en discusión la doctrina Monroe, considerando a la misma como una política exterior nacional, de la cual el resto de los países no podían participar ni opinar. Hull tuvo una activísima participación ya antes del inicio de la conferencia. Armó grupos de estudio al interior de su delegación, se reunió previamente con otras delegaciones³³, comenzó a escribir resoluciones provisorias de los temas más importantes y armó una estrategia por la cual la intervención estadounidense en la conferencia se centraría en dos ejes: avanzar en la disolución de los obstáculos al comercio continental –por las barreras aduaneras y otras restricciones- y en un pacto antibélico, siguiendo la propuesta de Saavedra Lamas, que limitaba el autoproclamado derecho a intervención estadounidense. Justamente, en entrevista con el delegado argentino, lo convenció para que impulsaran estas dos resoluciones entre las dos delegaciones³⁴. El argentino respondió: “*Seremos las dos alas de la paloma de la paz, usted la económica y yo la política*”³⁵. En lo que sigue, se desarrollarán los temas y discusiones más destacados de la reunión en Montevideo.

i. Barreras y restricciones comerciales

Uno de los temas que más preocupaban a la mayoría de los países, tras la gran crisis mundial, era la caída del comercio internacional por el creciente proteccionismo. Era un tema más complejo que la queja de los países latinoamericanos contra el proteccionismo estadounidense. En realidad, las altas tarifas y las regulaciones sanitarias del país del norte afectaba a ciertos países – Argentina, México, Uruguay y Cuba-, mientras que también había reclamos estadounidenses frente a la política tarifaria de algunos países latinoamericanos y, asimismo, diversas quejas entre

³¹ Cfr. Instrucciones de los delegados argentinos a la Séptima Conferencia Panamericana (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

³² Cfr. “Instructions to Delegates”, *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. IV, pp. 43-155.

³³ Según Braden, Hull llamó y se reunió uno por uno con los jefes de cada delegación, los cuales se mostraron agradecidos por el gesto, siendo Saavedra Lamas el único que mostró cierta reticencia. Cfr. Braden (1971: 117).

³⁴ Cfr. Braden (1971: 133).

³⁵ Memorandum de las conversaciones entre el secretario Hull y miembros de diversas delegaciones, sin fecha, *FRUS*, 1933, Vol. IV, pp. 178-182.

los propios países latinoamericanos³⁶. Hubo un principio de entendimiento para atacar, en general, las tarifas aduaneras que afectaban el comercio en el continente. Este compromiso se concretó en los primeros días de diciembre.

Saavedra Lamas apoyó la propuesta de Hull de profundizar el ataque contra las altas tarifas aduaneras que operaban como barreras comerciales, obstaculizando la integración económica de los países³⁷. La solución, planteaba la delegación estadounidense, era realizar acuerdos bilaterales recíprocos o incluso multilaterales. Sólo se logró, entonces, una declaración general, pero no se llegó a soluciones concretas. Como se señaló anteriormente, la declaración de la delegación estadounidense contra las barreras comerciales y a favor del libre comercio no se correspondería con la posterior apertura del mercado estadounidense a las exportaciones argentinas, debido a la presión de los productores agropecuarios del país del norte.

La delegación argentina, por su parte, hizo un fuerte alegato a favor del libre comercio. Así se manifestaba el delegado argentino Ruiz Moreno en la comisión en que se trató esta cuestión: *“En la sesión que celebró la Comisión en pleno el día 14, adherí en nombre de la Delegación Argentina a la proposición que el señor Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos, presentó el día doce sobre diversas medidas a tomar para fomentar el comercio interamericano. Hice la adhesión en los siguientes términos: Señores delegados: porque entiende la delegación argentina que se hace panamericanismo práctico acordando una real libertad de comercio, adhiere sin reservas a la proposición del señor Secretario de Estado Mr. Hull. En la República Argentina, señores, se predica y se practica la tendencia y la realidad hacia la libertad de comercio. Se practica por el Gobierno, se predica por la opinión pública, en todos sus órganos: por la prensa, por la cátedra, y voy a demostrarlo. Hace muy poco tiempo, poco más de un año a esta parte, el Gobierno argentino ha celebrado un tratado de comercio con Gran Bretaña, en el que se ha hecho rebajas considerables que representan bastantes millones de pesos de disminución para el erario nacional y ha aplicado el gobierno argentino con tanta amplitud, con tanta liberalidad la tendencia que refleja ese tratado, que, sin esperar la petición de otros Estados, la ha hecho extensiva a la rebaja en todos sus artículos, no solamente a los Estados que tenían suscritos con ella tratados con la cláusula incondicional o condicional y onerosa de la nación mas favorecida, sino a todos los Estados del mundo que quieran llevarle sus productos. Todos ellos están amparados en su comercio con la misma liberalidad, sin haber tenido que pactar. (...) Consideramos que, previo a todo, aún a la adopción de otras medidas, es menester hacer desaparecer las barreras aduaneras que entorpecen la circulación y tránsito”*

³⁶ Cfr. Connell-Smith (1966: 86). Los reclamos estadounidenses aparecen explicitados en la publicación “Comments on the Program of Seventh Pan American Conference”, del Foreign Commerce Department Committee, Washington, 22 de septiembre de 1933, y también en “Foreign Trade Situation”, de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, 22 de septiembre de 1933 (NARA, DS, VII Inter-American Conference).

³⁷ Cfr. Hull (1935: 27-29).

internacional: bajando las tarifas, aboliendo las prohibiciones de importar o exportar, generalizando, como aconseja la Sociedad de las Naciones, la implantación de la cláusula incondicional de la Nación más favorecida en los tratados de comercio³⁸. Está claro que la Casa Rosada apuntaba no sólo a las tarifas aduaneras, sino a todas las formas de proteccionismo, y todavía abrigaba esperanzas respecto a las conversaciones que, desde hacía algunos meses, se tenían con Washington en lo referente a un posible acuerdo comercial bilateral³⁹.

ii. Problema del endeudamiento externo

Como ya se anticipó, un tema destacado fue el tratamiento de la propuesta mexicana de aprobar un amplio programa sobre deudas y problemas monetarios, que contemplaba la posibilidad de una moratoria general y una rebaja de las tasas. Se planteó, además, la necesidad de crear un Banco Interamericano⁴⁰. El canciller mexicano realizó un destacado discurso en el que argumentó que, en la coyuntura en que se desarrollaba la Conferencia de Montevideo, los principales problemas no eran políticos, sino sociales y económicos. Fue aplaudido cuando exclamó con dramatismo que el futuro del panamericanismo dependía de que se desarrollara el poder de compra de las masas populares latinoamericanas, y que debía enfrentarse el drama de los deudores, acosados por las inescrupulosas corporaciones de *Wallstreet*. En este punto, Saavedra Lamas se unió a Hull para proponer que el tema se postergara para una futura conferencia. Se desestimaba, así, el planteo de Puig Casauranc, que proponía una moratoria general de las deudas, una rebaja de las tasas de las mismas y la creación de un banco interamericano⁴¹. La delegación argentina, respetando el pedido previo del Departamento de Estado, sostuvo que el proyecto mexicano era inviable y que era necesario, para las naciones latinoamericanas, honrar sus deudas.

El interés de México en que se aprobara su proyecto ya venía siendo notificado a Saavedra Lamas, como mostramos, desde antes del inicio de la conferencia. Así lo expresaba el propio

³⁸ "Informe del delegado Isidoro Ruiz Moreno sobre la Séptima Conferencia Panamericana", presentado a Saavedra Lamas en marzo de 1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

³⁹ Una reseña bastante completa de los intercambios bilaterales sobre la cuestión se encuentra en "Preliminary discussions respecting a Trade Agreement between the United States and Argentina", en *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol IV. Pp. 642-682. Otras discusiones bilaterales sobre comercio y finanzas se encuentran en *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol. IV, pp. 683-797.

⁴⁰ Este banco sería el instrumento de cooperación de los Bancos Centrales de cada país; facilitaría los movimientos de capitales y pagos internacionales, contribuiría a estabilizar los cambios y a otorgar créditos a los gobiernos o a las corporaciones privadas y sería el encargado de la emisión monetaria en el continente, en caso de que se estableciera en el futuro un sistema monetario común. Cfr. "Proposición sobre la creación de un banco internacional del continente americano", presentada por la delegación de México, Montevideo, 1933 (NARA, DS, VII Inter-American Conference). México proponía, también, pasar del patrón oro al patrón oro-plata. Véase, además, "Las deudas latinoamericanas a la Unión son una sombra de discordia", en *La Nación*, 01/12/1933.

⁴¹ Para un análisis del proyecto sobre la moratoria, véase King (1992).

Puig Casauranc al canciller argentino, en carta confidencial enviada el 29 de agosto de 1933: “*En el campo económico pero con enorme repercusión de orden político, llega mi ambición hasta lograr en Montevideo que, destruyéndose completamente la tesis del Coronel Porter, traducida en Convención por fortuna no existente y que se aprobó en La Haya en 1907, vuelva a la discusión en la VII Conferencia, en toda su pureza prístina, la Doctrina Drago. Si lográramos la aceptación de esta Doctrina y su traducción jurídica en una convención panamericana, desaparecería del todo la amenaza que siempre ha flotado, si no sobre la República Argentina sí sobre la casi totalidad de los demás países de Latino-América. Esto naturalmente si se lograra la inclusión del tema. También en este terreno, en relación con deudas exteriores, no de Gobierno a Gobierno, existen numerosos aspectos de particular interés para Latino-América que sería útil tratar, si pudiera llegarse a resoluciones generales moratorias sin pago de intereses durante ellas, posible establecimiento de organismos jurídicos internacionales para arreglo de materias de deudas, sin necesidad de caer en los odiosos comités bancarios que unas veces pretenden obrar como meros agentes de Latino-América, y otras ocasiones como ‘trustees’ de ellos*”⁴². La táctica de México, para sumar el apoyo argentino, era plantear que debía reivindicarse la doctrina Drago, en oposición a la moción Porter que se había aprobado en 1907 en La Haya, tal como fue explicado en el **Capítulo VI**.

México también le había hecho saber al Secretario Hull, el 14 de septiembre de 1933, que tenía intenciones de incorporar este tema en la agenda de la Conferencia de Montevideo. En un largo Memorándum mexicano, en el que se explicaba la penosa situación financiera de muchos países latinoamericanos, se hacía referencia incluso a la posición argentina en la Conferencia Económica de Londres, realizada en junio de ese mismo año: “*Hay que recordar que en la Conferencia de Londres la posición de los Delegados Argentinos fue de legítimo orgullo, por la excepcional situación de su país en el servicio de la Deuda Exterior Federal (aunque el servicio de las deudas Municipales y de Provincias estuvieran en suspenso) y no sería inoportuno recordar también que hace apenas unas semanas que por el sentimiento contrario del Congreso y del pueblo argentinos cayó el Ministro de Hacienda opuesto a toda clase de moratorias y ocupó su lugar el jefe de la oposición a ese criterio en el Congreso. Los pueblos que continúan el sacrificio, o lo hacen por contar con recursos económicos excepcionales, o por necesidades imperiosas para la adquisición de nuevos créditos que les permitan vivir, o, lo que sucede en varios países de los más débiles de este continente, porque de tal modo están uncidos al yugo de los banqueros internacionales, Wall Street, de preferencia, que aun su estabilidad de gobierno o independenciá política peligran en el instante en que pretenden librarse temporalmente del*

⁴² Carta confidencial enviada por Casauranc a Saavedra Lamas, México, 29 de agosto de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

servicio de sus deudas: en ese instante el banquero internacional mueve sus influencias de todo orden, y aun en los raros casos de falta de simpatía moral y de apoyo material de sus gobiernos (como puede afirmarse para honra del presidente Roosevelt que sucede ahora en los Estados Unidos, gracias al 'New Deal') esas fuerzas e influencias ponen siempre en peligro el crédito y hasta la estabilidad política de los gobiernos"⁴³.

El propio Hull, en conversación con la embajada argentina en Washington, se había pronunciado totalmente en contra de incorporar este tema, tal como mostramos con documentos anteriores. Hubo en los meses previos a la conferencia un intercambio importante de comunicaciones, principalmente dirigidas por el canciller mexicano a su par argentino, para lograr el apoyo a la iniciativa sobre una moratoria general de las deudas públicas.

El gobierno mexicano era conciente de que, con la virtual negativa estadounidense, el apoyo argentino era vital para que prosperara su proyecto. Y Hull también sabía que, si neutralizaba a Argentina, seguramente lograría su intención de hacer fracasar la propuesta mexicana. Este fue uno de los ejes de la negociación entre el Secretario de Estado y Saavedra Lamas. El primero se comprometería a apoyar el Pacto Anti-bélico proyectado por el argentino, mientras que éste debía manifestarse contra la propuesta mexicana en referencia al endeudamiento externo de los países americanos.

Ya en la conferencia, en el momento en que Puig Casauranc hizo su presentación para agregar su propuesta al temario, Saavedra Lamas se interpuso para lograr que naufragara esta iniciativa⁴⁴. Así lo cuenta, en un telegrama cifrado enviado al canciller interino. Melo: "En la reunión de hoy de la Comisión de Iniciativas, en el momento en que se iba a poner a votación con visos de éxito la proposición mexicana de hacer sustituir el orden del día en la parte económica por temas financieros en los que figuraban las deudas públicas, las moratorias colectivas de las mismas, hice una exposición demostrando los inconvenientes de adoptar el estudio de tales problemas sin previa investigación técnica y conformidad de los Gobiernos mismos representados en la conferencia y proponiendo destacar de la Comisión de Iniciativas una sub-comisión que informara sobre el particular"⁴⁵. Se abrió, así, un debate. Hull también

⁴³ Memorándum enviado por Puig Casauranc al embajador de Estados Unidos en México, Daniels, el 14 de septiembre de 1933, y reenviado a su vez –en carácter de comunicación confidencial– por el canciller mexicano al embajador argentino en México, Sergio García Uriburu, el 20 de septiembre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

⁴⁴ Las intervenciones de los distintos delegados en la sesión de la Comisión de Iniciativas del 4 y 5 de diciembre de 1933 se hallan transcritas en las Actas y Antecedentes de la Cuarta y Novena Comisiones, Montevideo, 1933, pp. 161-179 (NARA, DS, VII Inter-American Conference).

⁴⁵ Telegrama cifrado de Saavedra Lamas al Melo, sin fecha (AMREC, VII Conferencia Panamericana, folios 222 y 223). [El subrayado es nuestro]

intervino presionando para hacer fracasar la propuesta mexicana⁴⁶, hasta que la Comisión de Iniciativas terminó votando la creación de la subcomisión propuesta por Saavedra Lamas.

La intervención del jefe de la delegación argentina, como él mismo lo aclaró, fue decisiva para torcer la votación. En su extenso discurso, se pronunció en contra de una moratoria continental, justamente porque la política del gobierno de su país fue seguir privilegiando el pago a los acreedores externos aún en situaciones de extrema penuria económica: *“Yo no quiero acentuar un espíritu de crítica, que pudiera traspasar desconsideración a estas ideas [del delegado mexicano]. Puede el señor representante de Estados Unidos con amplia benevolencia, por ser el suyo el país donde se desenvuelve la acción de los acreedores, adoptar frente a esta proposición un amplio criterio, que mucho lo favorece, aceptar toda la discusión y decir que está dispuesto a debatirla, o sea que no la rehuye. Pero vuelvo nuevamente, para recalcar el significado de esta agenda, a llamar la atención de los señores Delegados que, en síntesis, importa convertir a la Unión Panamericana en un organismo que establecería una moratoria uniforme para todo el Continente, lo que a mi juicio, señores delegados, importa trastocar las bases orgánicas del Pan-americanismo en medio siglo, ejecutar actos para los cuales no estamos habilitados, desenvolver una acción que podría tener repercusiones nocivas sobre el crédito de los distintos países que, penosamente, trabajando por mantenerlo a la altura que ellos creen que corresponde, y sacrificando con impuestos a sus pueblos, tendrían mañana la información de que ese crédito, región de exquisita sensibilidad moral de los individuos como de las colectividades, queda afectado porque las naciones que están representadas en esta mesa, han aceptado la idea de una moratoria uniforme, es decir, han venido dentro del panamericanismo a proclamar una especie de quiebra continental de todos los países que forman la América, seducidos así por el interés que encontremos en las penurias que algunos de esos países están sufriendo y que no podemos admitir que se pretenda generalizar a otras naciones cuya modalidad interna no conocemos, cuyas condiciones financieras no hemos podido apreciar y cuya vida se desenvuelve con una autonomía plena que ningún concepto de Panamericanismo puede destruir”⁴⁷.*

El gobierno argentino defendía su política económica, su obsesión por seguir pagando escrupulosamente los intereses de la deuda –a diferencia de lo que hacían otros países, como Brasil, que había entrado en una moratoria- y utilizando las pocas divisas de que disponía para favorecer la salida de capitales, fundamentalmente hacia Gran Bretaña. En este punto, la posición de la delegación argentina permitió a Washington fragmentar lo que hubiera podido ser

⁴⁶ Señaló, por ejemplo, que no podía opinar sobre la propuesta mexicana porque él estaba representando a su país, no a los deudores o acreedores. Cfr. Hull (1935: 19-26).

⁴⁷ “Informe presentado por el Presidente de la Delegación Argentina, Dr. Carlos Saavedra Lamas, al presidente Agustín P. Justo”, pp. 40-41 (AMREC, VII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

un bloque latinoamericano que hubiera afectado a los acreedores, muchos de ellos estadounidenses. La discusión de algunos de los temas financieros más espinosos, planteados por México, se pospuso para la Tercera Conferencia Financiera Panamericana, que tendría lugar en Santiago de Chile.

iii. Principio de no intervención, Pacto Antibélico, Tratado de Arbitraje, Derechos y Deberes de los Estados

Este tema era considerado por la mayoría como el crucial de la conferencia, fundamentalmente porque sobrellevaba el problema de la guerra entre Bolivia y Paraguay, y seguía la disputa sobre cómo se resolvería el conflicto, de acuerdo a lo explicado en el primer apartado de este capítulo, sumado esto a los conflictos derivados de la reciente revolución popular en Cuba –y el posterior no reconocimiento del nuevo gobierno de Grau San Martín por parte del gobierno de Roosevelt–, además de las otras cuestiones pendientes en el continente. Hubo un coro de críticas a Estados Unidos, en particular por parte de las delegaciones mexicana, cubana y haitiana⁴⁸. Estas recriminaciones, aún más fuertes que las escuchadas en la anterior conferencia –y en un contexto distinto– llevaron a Hull a aceptar, como se verá más abajo, el principio de no intervención –aunque con reservas–, a diferencia de lo que había hecho Hughes en 1928.

Argentina, por su parte, tenía como objetivo que los países limítrofes condenaran la Guerra del Chaco. Saavedra Lamas, sin embargo, terminó respaldando la propuesta que se limitaba a recordar a Paraguay y Bolivia cuáles eran las obligaciones que habían contraído al haber suscrito el pacto de la Sociedad de Naciones, con lo cual se conminaba a estos países a arreglar su diferendo por la vía jurídica. Llevar el tema a la Sociedad de Naciones era uno de los objetivos de la delegación argentina, en el sentido de quitarlo de la “esfera de influencia” de Washington y trasladarlo a la organización más “universal”, hegemonizada por Londres y París. Poco pudo hacer la Conferencia de Montevideo por apaciguar la guerra, apenas lograr una tregua durante diciembre de 1933⁴⁹.

En cuanto al arbitraje, Argentina, en principio, no quería que se avanzara en aprobar un Tratado o en ratificar lo acordado en la Conferencia de Washington de 1928-1929, a la cual no había asistido. Ésta era la posición de la delegación argentina en este tema: “*Si se pidiera la adhesión argentina a este tratado como el de conciliación suscripto en Washington en 1929,*

⁴⁸ Extractos de los discursos de los delegados latinoamericanos en sesiones plenarias, fustigando el intervencionismo estadounidense pueden encontrarse en el Diario de la Séptima Conferencia Panamericana. Cfr. también Connell-Smith (1966: 87-90); Sansón Terán (1949: 28-29); Mecham (1961: 114-115); Hull (1948: 331).

⁴⁹ Cfr. Mecham (1961: 121).

*corresponde manifestar que se encuentran a estudio del gobierno argentino, pero de todos modos conviene que los delegados argentinos enuncien la reserva conocida como fórmula argentina, es decir, dejando a salvo las cuestiones que afecten los preceptos constitucionales*⁵⁰. Sin embargo, primó una postura “acuerdista”, a tono con la posición general argentina en Montevideo.

En definitiva, y para unificar los distintos proyectos, se terminó firmando un “Acta declaratoria de la intención de suscribir los pactos tendientes a la solución por medios pacíficos de los conflictos internacionales”⁵¹, que implicaba avanzar en los compromisos previos, ratificando la voluntad de no confrontar entre las iniciativas de los distintos países. El artículo segundo de esta declaración invitaba a adherir a los participantes a los siguientes acuerdos previos: Pacto de Gondra (Santiago de Chile, 1923), Pacto de Briand-Kellog (París, 1928), Convención Interamericana de Conciliación (Santiago de Chile, 1923); Tratado Interamericano de Arbitraje (Washington, 1929) y Pacto Anti-Bélico (Río de Janeiro, octubre de 1933)⁵².

En ese sentido, la delegación argentina, en discusiones previas sobre el programa de la conferencia, había establecido que: “*No corresponde poner a discusión el Pacto Antibélico argentino que ha sido ya suscripto por seis Repúblicas Americanas, sino depositar un ejemplar en la Secretaría de VII Conferencia a fin de que las demás naciones del Continente se adhieran al Tratado con o sin reservas. Toda discusión eventual sobre guerra agresiva u otra materia debe eludirse en cuanto tenga conexión con el Pacto Antibélico*”⁵³. Saavedra Lamas quería que se reconociera, directamente, el Pacto que ya contaba con la aprobación de seis países. Éste fue el gran triunfo de la delegación argentina, dado que ese Pacto Antibélico fue reconocido por el resto de los países, incluido Estados Unidos⁵⁴. El acuerdo de Hull con esta iniciativa argentina habría correspondido a las negociaciones previas entre ambas delegaciones, tal como fue consignado más arriba⁵⁵.

⁵⁰ “Ideas cambiadas sobre los distintos puntos del programa”, en reuniones realizadas por Saavedra Lamas, Ruiz Moreno, Podestá Costa y Antokoletz, Buenos Aires, 24 de noviembre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana, folios 129-140).

⁵¹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 471).

⁵² Cfr. Sansón Terán (1949: 40). Se aprobó también un “Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana”.

⁵³ “Ideas cambiadas sobre los distintos puntos del programa”, en reuniones realizadas por Saavedra Lamas, Ruiz Moreno, Podestá Costa y Antokoletz, Buenos Aires, 24 de noviembre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana, folios 129-140).

⁵⁴ Un análisis crítico sobre el Pacto Antibélico y su relación con otros anteriores, puede hallarse en Mecham (1961: 118-120). Cfr. también “Decision of the United States to adhere to the Anti-War, Nonaggression and Conciliation Treaty, signed at Rio de Janeiro, October 10, 1933”, en *Foreign Relations of the United States*, 1933, Vol IV, pp. 228-240.

⁵⁵ También sobrevolaba el tema de la condena a las intervenciones militares estadounidenses y la ratificación del principio de no intervención. Cuando se trató la cuestión de la intervención, considerado fundamental para muchos países latinoamericanos, el delegado argentino dejó que fueran otros los países que condenaran la intervención estadounidense en Centroamérica.

Según Braden, en realidad lo que establecía ese Pacto ya había sido aprobado en la jurisprudencia interamericana, con lo cual Hull consideró inofensivo (volver a) aprobar algo que era considerado por Saavedra Lamas como *su* proyecto, debido fundamentalmente a la “vanidad” del canciller argentino⁵⁶. A cambio, como fue desarrollado antes, Argentina respaldó la propuesta económica estadounidense y también ayudó a hacer naufragar la iniciativa mexicana, librando a Estados Unidos de aparecer como el causante de esta situación. En realidad, el Pacto Anti-bélico reunía disposiciones ya existentes, como la condena de las guerras de agresión y la procura de medios pacíficos para la solución de los conflictos internacionales. Estos principios, exceptuando el de no intervención, habían sido aceptados antes de 1933. Sin embargo, la aceptación del principio de no intervención era una novedad ya que, recordemos, había sido rechazado por Hughes en la anterior Conferencia de La Habana, situación que había generado ásperos debates⁵⁷.

La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, por su parte, estableció el compromiso de los países del continente a resolver los conflictos por medios pacíficos. En su artículo 8, establecía que “*Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 469). Hull, tras la andanada de críticas que había recibido la política de Estados Unidos hacia América Latina, y cuando aceptó esta Convención en nombre de Estados Unidos, señaló que “*Ningún Gobierno debe temer la intervención de parte de los Estados Unidos de América durante el Gobierno la Administración Roosevelt*”⁵⁸. Sin embargo, su país lo votó con reservas, aceptando el principio de no intervenir siempre y cuando el derecho de las naciones fuera aceptado y reconocido, con lo cual no tenía aún carácter absoluto el respeto de la soberanía⁵⁹. Estados Unidos declaraba que no intervendría más, pero no quería quedar de “manos atadas” en caso de que volviera a ejercer algún tipo de intervención militar directa o indirecta en su “patio trasero”⁶⁰. En diversas comunicaciones con el Departamento de Estado, Hull explicó que debió firmar esta Convención porque la presión de los países latinoamericanos era grande y se requería el voto unánime de todas las naciones. En realidad, la concepción de “intervención” del gobierno de Roosevelt era muy acotada, limitándose al uso directo de las fuerzas armadas, con lo cual siguió interviniendo en los asuntos internos y externos de otras naciones sin violar, supuestamente, lo acordado en Montevideo.

⁵⁶ Cfr. Braden (1971: 133-134).

⁵⁷ En un discurso de Hull en el Comité I, el 14 de diciembre, éste canta loas a la propuesta de paz de Saavedra Lamas. Cfr. Hull (1935: 30).

⁵⁸ Cfr. Rodríguez Larreta (1938: 54 y 233); Connel-Smith (1966: 89-90); Mecham (1961: 116).

⁵⁹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 470).

⁶⁰ Cfr. Connell-Smith (1966: 90-91).

iv. Otros temas: Futura Conferencia Comercial Panamericana a realizarse en Buenos Aires y Código de Paz

Saavedra Lamas presentó la propuesta de realizar una conferencia económica internacional, en Buenos Aires, con el objetivo de facilitar el comercio internacional, disminuido a partir de la crisis de 1929. En los considerandos del proyecto, presentado en la Comisión IX de la Conferencia, se planteaba que “...*con independencia de la cuestión referente a los excesos de proteccionismo aduaneros y altas tarifas arancelarias existen diversas trabas de orden fiscal y otros inconvenientes que dificultan ese comercio, cuyo estudio puede y debe ser afrontado y resuelto mediante el estudio en común de los diferentes aspectos relativos a los mismos*”⁶¹. La Conferencia terminó aprobando esta propuesta, el 23 de diciembre de 1933, que en su artículo 1 establecía: “*Pedir al Gobierno de la República Argentina que convoque una Conferencia de orden puramente comercial, en la ciudad de Buenos Aires, si fuera posible inmediatamente después de que termine sus trabajos la Tercera Conferencia Financiera Panamericana, con el objeto de tratar los siguientes temas: a) Facilidades portuarias para entrada, carga, descarga y salida de buques y aeronaves; b) Modificación de las tasas aduaneras; c) Mejora de las comunicaciones, terrestres, marítimas, fluviales y aéreas; d) Facilidades al tránsito; e) Reglamento de la Policía Sanitaria Animal y Vegetal; f) Represión de contrabando; g) Simplificación de formalidades aduaneras; h) Facilidades para el turismo; i) Clasificación uniforme de Mercaderías para proseguir los trabajos iniciados en la I Conferencia Panamericana de Uniformidad y Especificación*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 536).

En un tema tan sensible para la Argentina, su delegación conseguía ubicar al país como sede de una futura conferencia comercial panamericana, en la cual se discutirían las formas de viabilizar el libre comercio continental. Ésta fue otra de las concesiones de la delegación de Hull para lograr el apoyo argentino en otros temas considerados estratégicos.

A propuesta de la delegación mexicana, la conferencia resolvió, “*atendiendo a las ventajas que ofrecería la concentración y articulación en un solo instrumento de todas las disposiciones que figuran dispersas en diferentes tratados y otros principios pertinentes para la prevención y solución pacífica de los conflictos internacionales*”, someter a la consideración de los gobiernos un proyecto sobre un Código de la Paz⁶². El primer artículo del capítulo I

⁶¹ Citado en el Informe del delegado Isidoro Ruiz Moreno sobre la Séptima Conferencia Panamericana, presentado a Saavedra Lamas en marzo de 1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

⁶² Cfr. Acta Final de la Conferencia (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Sansón Terán (1949: 44-47) realiza un análisis detallado del mismo.

condensaba los principios del Pacto Kellog, el segundo condenaba ampliamente cualquier forma de agresión, el tercero era similar a la doctrina Drago, el cuarto descartaba la violencia como método para resolver cualquier disputa territorial, y el quinto retomaba la doctrina Calvo. En el capítulo II, se establecían los instrumentos para la resolución de los conflictos. En la parte final del proyecto, se incluía la creación de una Corte de Justicia Interamericana, conformada por 22 jueces, uno por cada país (incluyendo a Canadá)⁶³. La conferencia aceptaba, meramente, discutir este proyecto, pero no mostró señales de aceptarlo –Estados Unidos se oponía a varias de las cuestiones que planteaba el mismo, como la aceptación de la doctrina Drago y la Corte de Justicia Interamericana, entre otros-. En este sentido, no se avanzó mucho más en estas propuestas.

3. Balance de la Séptima Conferencia Panamericana

Este cónclave continental se realizó en el contexto de la gran crisis económica mundial. Los problemas económicos que sufrían los distintos países americanos llevaron a muchas de sus cancillerías a plantear el aplazamiento del congreso. Sin embargo, el Secretario de Estado Hull puso todo su empeño en lograr que esta reunión se hiciera, y encabezó su delegación, viajando en barco hasta Montevideo. Era una oportunidad excelente para reafirmar la recientemente impulsada política del “buen vecino”, en el contexto de avance de los nazi-fascismos en Europa y de la influencia comunista, alrededor de la III Internacional lanzada por Moscú, y de procesos latinoamericanos reformistas y anti-estadounidenses como los que se daban en Cuba, Nicaragua o México.

Según la mayor parte de los analistas, lo más significativo de esta conferencia fue el cambio en la política estadounidense, que debió afrontar las oleadas nacionalistas y anti-imperialistas en el continente, el desafío internacional del comunismo y la crisis económica, que generaba crecientes recelos y reclamos en América Latina. Hull decidió abandonar la política “dura” que había desplegado Hughes en La Habana –que había derivado en un tenaz enfrentamiento con Pueyrredón- y desplegó una hábil estrategia de negociación con los jefes de cada delegación, para desmontar los múltiples frentes de conflicto que se avecinaban para el país del norte.

Una de las negociaciones previas más hábiles fue la realizada con Saavedra Lamas. A diferencia de otros cónclaves continentales, esta vez hubo un cierto entendimiento entre las

⁶³ Cfr. Rodríguez Larreta (1938: 57-63); La propuesta mexicana está transcrita íntegramente en Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 505-519).

representaciones argentina y estadounidense, que limaron parte de las asperezas que se habían creado en la Conferencia de La Habana. Argentina, en esta oportunidad, abandonó la tradicional actitud de oposición respecto de todas las propuestas estadounidenses, mientras que Hull aceptó el Pacto Antibélico de Saavedra Lamas –que aseguraba que no habría intervención militar norteamericana en la región- y las restantes propuestas de paz, incluyendo el principio de no intervención (aprobado con reservas por parte de Estados Unidos)⁶⁴. La posición del futuro Premio Nobel fue fundamental para hacer abortar una de las iniciativas que más preocupaba a Washington: la propuesta del canciller mexicano para discutir una posible moratoria general de las deudas latinoamericanas.

Por primera vez, la Casa Rosada y la Casa Blanca parecían perseguir objetivos similares en una conferencia panamericana, marcando un punto de inflexión en relación a los seis congresos anteriores. En realidad, más que compartir objetivos, lo que hicieron fue propiciar un acercamiento táctico, cada uno en pos de lograr aquello que había ido a buscar a Montevideo. Saavedra Lamas jugó, en algún sentido, una posición inversa a la de Pueyrredón. ¿A qué se debió el cambio de actitud de la delegación argentina? En primer lugar, a las expectativas respecto a la apertura del mercado estadounidense, negociación que se venía dando desde junio de 1933 y que aún no estaba abortada. En la conferencia se sancionó un programa de reciprocidad comercial que, aún siendo vago, permitía al gobierno de Justo seguir teniendo esperanzas en una reducción de los obstáculos estadounidenses a las exportaciones argentinas a ese país. Incluso la delegación argentina logró, también como concesión, ser la futura anfitriona de una conferencia comercial, que se terminaría realizando en 1935. A cambio, Estados Unidos logró encolumnar a Argentina y aislar a México, Cuba, Haití y Nicaragua, con posiciones mucho más radicales.

A pesar de las expectativas del canciller mexicano, la delegación del gobierno de Justo no abrazó la propuesta de exigir una moratoria conjunta de la deuda externa de los países latinoamericanos, ni bajar las tasas, ni aprobar un banco interamericano. Es más, fue decisiva la intervención de Saavedra Lamas, como él mismo lo reconoció, para hacer abortar la propuesta mexicana. Estados Unidos pagó un precio relativamente bajo para aplacar a quien había sido su mayor contrincante en la anterior conferencia. En la oposición a la propuesta de Puig Casauranc, convergiendo con el Departamento de Estado, se reflejaba, además, el carácter de la política

⁶⁴ Para algunos analistas, esta primera aceptación continental del principio de no intervención, por la que tanto se había luchado en conferencias anteriores, implicaba un hito en el panamericanismo. Para otros, sin embargo, era la traducción de una política exterior estadounidense más blanda sólo en las formas, una concreción de la política del “buen vecino”, que no produjo un cambio cualitativo en la relación entre Estados Unidos y América Latina.

exterior del gobierno conservador argentino, de favorecer al capital financiero extranjero⁶⁵. Al término de la conferencia, tanto Hull como el resto de la delegación estadounidense partieron rumbo a Buenos Aires, en una visita en la que se continuó ratificando la línea de entendimiento bilateral. El Secretario de Estado manifestó allí el alto respeto y consideración que le merecía su par, Saavedra Lamas⁶⁶.

Argentina, si bien acordó en puntos esenciales con las iniciativas estadounidenses, también puso un énfasis especial, como se analizó en este capítulo, en recuperar su liderazgo regional. Y su oposición a la iniciativa mexicana se debió también, en parte, en el afán de Saavedra Lamas por evitar ceder el liderazgo latinoamericano a manos de su par Puig Casauranc. Esto lo sintetiza un periódico mexicano: *“La Argentina representada en la Conferencia por un hábil parlamentario, el Ministro Saavedra Lamas, ha pasado de la abstención más hermética a que la había condenado Yrigoyen, a una gran actividad en materia internacional, al extremo, en este aspecto dinámico, de superar a todos los países que asistieron a la Conferencia. Este afán de destacarse y, posiblemente, de ejercer una hegemonía a nombre de los grandes países sudamericanos, no dejó de despertar, a las veces, la sensación de una cierta tendencia regionalista. Hay que conceder que la acción comercial de estos países se desenvuelve hacia Europa notoriamente. Sus problemas son, pues, diferentes a los de los demás, cuyas vinculaciones comerciales con los Estados Unidos, representan el porcentaje más alto”*⁶⁷. Este analista mexicano resalta la diferencia entre los países americanos cuyas economías se encontraban más imbricadas con la estadounidense y Argentina y otros vecinos sudamericanos, con lazos históricamente más fuertes con el Viejo Continente.

Más allá de las negociaciones entre las delegaciones argentina y estadounidense y del inusual clima cordial, no se superó por completo la tradicional rivalidad entre ambas naciones. Ni siquiera en el tema de las tarifas aduaneras, que ambas delegaciones condenaron en Montevideo, se avanzó en estos años, debido a la fuerza que tenían las posiciones proteccionistas tanto en el congreso estadounidense como en la representación de los *lobbies* en el ministerio de agricultura. En la cuestión de la Guerra del Chaco, la competencia por la hegemonía continental se reavivó. Argentina logró finalmente tomar la iniciativa, primero con la aceptación general del Pacto Antibélico —que había contado, previamente, con el apoyo de seis países—, y luego cuando consiguió que la futura Conferencia de Paz se celebrara en Buenos Aires y no en la capital estadounidense. Como se verá en el capítulo siguiente, en la importante conferencia de 1936,

⁶⁵ Esta orientación ya se había manifestado pocos meses antes, en ocasión de la firma del Tratado Roca-Runciman, que otorgaba facilidades a Gran Bretaña para remitir utilidades de sus empresas radicadas en Argentina, utilizando las escasas divisas con que se contaba en medio de la crisis económica.

⁶⁶ Discurso de Hull en Buenos Aires, el 27 de diciembre de 1933, citado en Hull (1935: 52-53).

⁶⁷ Sierra, Manuel J., “Conferencia de Montevideo. Conclusiones”, en *El Universal* de México, 14/03/1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

hubo un álgido enfrentamiento entre Saavedra Lamas y su par Hull, quebrándose la “unidad” relativa que se había producido en Montevideo.

Capítulo X

La antesala de la guerra, entre los pactos continentales y los viejos resquemores: Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938)

“Ni las ideas sugeridas por el estadista de Panamá, ni el más ambicioso proyecto Colombiano-Dominicano para una liga de naciones interamericana, han encontrado hasta ahora ambiente favorable por parte de los Estados Unidos. La administración Roosevelt, por más que insista por medio de su política del buen vecino sobre la igualdad de derechos y obligaciones entre los Estados Americanos, acepte la continentalización de la doctrina Monroe y aplique un criterio de estricta rectitud y de liberalidad a sus relaciones hasta con los estados más pequeños y más débiles de Centro y Sud América, no ha demostrado simpatía hacia proyectos de organización interamericana que van más allá del cometido estrictamente no político de la Unión Panamericana”
(*The New York Times*, 1938)¹

“No es suficiente, sin embargo, contentarse con lo obtenido hasta ahora. Estamos frente a un mundo lleno de problemas y condiciones aun más amenazadoras y temibles que las que existían cuando nos reunimos en Montevideo y en Buenos Aires. La conferencia actual tiene tareas de la mayor gravedad y responsabilidad”
(Cordell Hull, 1938)²

“La solidaridad americana, señores, es un hecho que nadie pone ni puede poner en duda. Todos y cada uno de nosotros estamos dispuestos a sostener y aprobar esa solidaridad frente a cualquier peligro, que venga de donde viniera, amenazara la independencia o la soberanía de cualquier Estado de esta parte del mundo. No necesitamos para ello de pactos especiales. El pacto ya está hecho en nuestra historia. Actuáramos con un solo e idéntico impulso, borradas las fronteras y con una sola bandera para todos: la de la libertad y la de la justicia. (...) Pero la Argentina cree que cada pueblo americano con fisonomía inconfundible debe desarrollar su propia política sin olvidar por ello la magna solidaridad continental ni la gravitación natural de intereses recíprocos que se agrupan por razones geográficas. (...) Vale decir que nuestra solidaridad continental no puede ser excluyente de la que nos une al resto del género humano y que no podemos desinteresarnos de lo que ocurre fuera de América. La Argentina no lo hizo ni lo hará, no sólo por razones de orden económico, sino por imposiciones históricas y de carácter sentimental”
(José María Cantilo, 1938)³

¹ “Pan-American Peace Plans”, en *The New York Times*, 16/03/1938. Traducción de la Legación Argentina en Estados Unidos, enviada al canciller Cantilo el 6 de mayo de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

² “Discurso de Mr. Cordell Hull”, *La Nación*, 11/12/1938.

³ Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana (AMREC, VIII Conferencia Panamericana, Anexo II, pp. 54-55). [El subrayado es nuestro]

1. Antecedentes de la convocatoria: la antesala de la guerra

a. Entre Montevideo y Buenos Aires

El tema aún candente, tras la Conferencia de Montevideo, era la Guerra del Chaco que había comenzado en 1932. Argentina había logrado, luego de años de “puja” entre la Comisión de Neutrales impulsada por Estados Unidos y el grupo ABCP, que la resolución de la cuestión la tuviera como protagonista. Trabajando con Chile, Saavedra Lamas consiguió, a principios de 1935, la cooperación de Brasil, Perú, Uruguay y Estados Unidos para conformar un nuevo grupo mediador. Éste obtuvo una tregua el 12 de junio de ese año. Pocos días después, el 1 de julio, Bolivia, Paraguay y los mediadores se reunieron en una conferencia de paz, en la ciudad de Buenos Aires. Luego de varios meses de idas y vueltas, los delegados llegaron a acordar un Protocolo, el 21 de enero de 1936. El conflicto seguía en pie –el trazado de la nueva frontera definitiva recién se lograría hacia 1938-, pero el enfrentamiento bélico se había terminado⁴. El gobierno de Justo, a través de su canciller Saavedra Lamas, había logrado ocupar un lugar clave en la resolución de este conflicto.

En Europa, en tanto, se estaban “velando las armas”, y Estados Unidos quería preparar al continente para los conflictos que se avecinaban. Para concretar su plan de establecer un sistema de defensa hemisférico, Roosevelt y Hull necesitaban incluir a Buenos Aires, que históricamente había sido muy renuente a aceptar quedar bajo la órbita estadounidense para definir su política exterior. La estrategia de la diplomacia estadounidense fue proponer que una reunión de Consolidación de la Paz, que se realizaría en Buenos Aires⁵ y lograr algún tipo de acuerdo o convivencia similar a la que se había alcanzado en Montevideo en 1933 o en la más lejana Conferencia de 1910.

Así lo analiza Connell-Smith, enumerando las razones por las cuales se eligió como sede de esta crucial reunión a la capital argentina: *“Resultaba importante que la conferencia Interamericana para el mantenimiento de la Paz se celebrara en Buenos Aires. La Argentina no había ratificado ninguno de los instrumentos de paz interamericana, con la sola excepción de su propio Tratado Antibélico; era el oponente más consistente de los Estados Unidos dentro del*

⁴ El tratado final se firmó en Buenos Aires el 21 de julio de 1938, luego de arduas negociaciones, en las que participó, entre otros, Braden, como delegado estadounidense. Éste tenía intereses en la región, al haber estado la empresa de su familia involucrada en la creación de la *Standard Oil* boliviana. Esta empresa pretendía apropiarse del petróleo del Chaco Paraguayo. En estas negociaciones de paz tiene su origen la animadversión de Braden para con Saavedra Lamas, a quien califica con toda clase de insultos en sus Memorias (Braden, 1971), caracterizando su accionar diplomático en la Guerra del Chaco como favorable a los intereses petroleros británicos en la región. Cfr. Rapoport y Spiguel (2009: 125-136).

⁵ Peltzer afirma que la sugerencia de realizarla en Buenos Aires fue de Roosevelt y no de Justo, como sostiene Peterson (1985b: 113). Esto se confirma, en parte, en la carta personal que el 30 de enero de 1936 el presidente estadounidense le envía al argentino. Cfr. Peltzer (2002: 160-166 y 262).

Sistema Interamericano; sufría mayores agravios que cualquier país latinoamericano por la política económica de los Estados Unidos; tenía ligas estrechas, económicas y culturales, con Europa y, al mismo tiempo era firme partidaria de la Liga de las Naciones, cuyo Presidente de la Asamblea era el doctor Saavedra Lamas, Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina. Por tanto, la Argentina era el país latinoamericano más difícil de congraciarse mediante la política del Buen Vecino” (Connell-Smith, 1971: 122). El acuerdo con la Casa Blanca, juzgaban los estadounidenses, sería central a la hora de dar un paso más en la constitución del sistema panamericano. Había que neutralizar a Argentina, concediéndole la primacía en el cónclave, razonaban los funcionarios del Departamento de Estado⁶.

Eso explica también el inédito viaje de Roosevelt a Buenos Aires, para participar de la conferencia y también para morigerar el sentimiento anti-yanqui que se había profundizado en el país, producto del fracaso del tratado comercial bilateral que ansiaban los exportadores locales desde 1933. Con estas dos acciones, la elección de Buenos Aires como sede y el viaje del propio Roosevelt, la Casa Blanca pretendía aprovechar el debilitamiento relativo del imperialismo británico en la región para avanzar en el país que más había resistido la influencia estadounidense en América del Sur en el último medio siglo. Sin embargo, la situación era distinta a la de 1933: el canciller argentino no respondió a las expectativas de Hull, como lo había hecho en Montevideo, con lo cual, como veremos, la relación bilateral inició una etapa de enfrentamiento en 1936. En los tres años transcurridos desde la Conferencia de Montevideo, se habían profundizado los vínculos argentinos con Gran Bretaña, se habían enfriado las expectativas en relación al acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos para disminuir el proteccionismo del país del norte, y el propio Saavedra Lamas había incrementado su prestigio internacional, que le otorgaba ahora más fuerza para desplegar una política exterior reluctante de cualquier tipo de sometimiento al poder estadounidense. Argentina, entonces, no resultó ser la “llave” para el éxito de la unidad panamericana que quería sellar el Departamento de Estado en Buenos Aires.

La concreción de la conferencia extraordinaria, luego de varias idas y vueltas, se lograría en diciembre de 1936, una vez terminadas las hostilidades entre Bolivia y Paraguay y la aceptación por parte de ambos gobiernos del Protocolo que había sido firmado en Buenos Aires en junio de 1935⁷. En realidad, la cancillería argentina ya tenía información, a mediados de 1935, de la intención estadounidense de realizar una conferencia extraordinaria para reafirmar el sistema interamericano y consolidar la paz en el continente, que podía verse afectada por el previsible conflicto armado que se avizoraba en Europa. En julio de ese año, el Subsecretario de

⁶ Cfr. Scenna (1970: 154).

⁷ Cfr. Lanús (2001: 521-532).

Estado Sumner Welles había comunicado al embajador Espil la iniciativa de convocar a la conferencia extraordinaria. La primera reacción argentina, como en otras oportunidades, fue el pedido de que la misma se postergara hasta cuando terminara la Guerra del Chaco, cuestión que fue aceptada por el Departamento de Estado. El aplazamiento de la misma duró hasta enero de 1936, cuando se acordó la paz definitiva y el presidente Roosevelt envió entonces las cartas con la invitación a los demás países americanos. Sin embargo, la conferencia volvió a retrasarse, hasta diciembre de ese año, situación que colocó al canciller argentino en un status diplomático privilegiado, al haber conseguido, en el interín, el Premio Nobel de la Paz y haber presidido la última asamblea general de la Sociedad de las Naciones⁸.

El objetivo estadounidense era empezar a discutir un sistema de defensa continental que pudiera hacer frente a una previsible escalada del conflicto en Europa. Japón avanzaba en China y, a fines de 1935, Italia hacía lo propio en Etiopía, además de las señales que iba mostrando Alemania de su posible ruptura de los compromisos asumidos tras su derrota en la primera guerra. Frente a este contexto, Roosevelt y Hull buscaban, en primer lugar, zanjar las diferencias entre los países americanos y garantizar la paz en “su” continente, para evitar nuevos conflictos como los de la Guerra del Chaco. En segundo lugar, arribar a un acuerdo para establecer un sistema de seguridad hemisférica, bajo su hegemonía.

b. La Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936)

El acontecimiento panamericano más importante entre las Conferencias de Montevideo y Lima fue esta Conferencia de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires entre el 1 y el 23 de diciembre de 1936. Participaron los 21 países que conformaban la Unión Panamericana⁹. Las delegaciones argentina y estadounidense estaban presididas, como en 1933 por Saavedra Lamas y Hull¹⁰.

La delegación estadounidense estaba encabezada, como se dijo, por Cordell Hull, y conformada por su número dos, Sumner Welles; Alexander W. Weddell, embajador en Buenos Aires; Adolf A. Berle Jr., hombre de confianza de Roosevelt, experto en asuntos económicos y

⁸ Cfr. “La XVII Asamblea de la Sociedad de las Naciones”, en Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1936-1937, Tomo I, pp. 175-201.

⁹ Unos meses antes, hubo otro encuentro continental en Buenos Aires, que fue la Conferencia Comercial Panamericana, realizada entre el 26 de mayo y el 19 de junio de 1935, cumpliendo con lo resuelto en Montevideo dos años antes. Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1935, Vol. IV, pp. 218-219. Véase también la perspectiva de Braden, miembro de la delegación estadounidense, en Braden (1971: 136-143).

¹⁰ La delegación brasilera, encabezada por su canciller José Carlos Macedo Soares, tenía como segundo integrante en importante a Oswaldo Aranha, embajador en Washington y futuro canciller brasilero, que impulsaría, tiempo después, un acercamiento entre el gobierno varguista y el de Roosevelt.

en asuntos latinoamericanos –fue luego embajador en Brasil-; Alexander F. Whitney, sindicalista ferroviario y jefe de “La Fraternidad”; Charles G. Fenwick, profesor de Derecho Internacional; Michael Francis Doyle, abogado y miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje; y Elise F. Musser, dirigente feminista y legisladora del estado de Utah¹¹. Es de destacar que no había ningún representante que pudiera ocuparse específicamente de los temas comerciales y financieros que preocupaban a Argentina en la relación bilateral.

El objetivo central de Estados Unidos era generar un compromiso continental, a través de un mecanismo efectivo de solidaridad americana, para repeler cualquier posible ataque exterior o bien potenciales alianzas entre un país o sectores internos de un país americano con alguna potencia extracontinental. No era suficiente, según su perspectiva, la “consolidación de la paz” entre los estados americanos.

Tenía tanta importancia para Estados Unidos esta conferencia, que el propio presidente Roosevelt, recién electo por una amplísima mayoría, viajó hasta la capital argentina para inaugurarla. Era parte de su estrategia para conseguir el apoyo argentino para su proyecto de ampliación del sistema americano. De todas formas, camino a Buenos Aires, Roosevelt hizo una significativa escala en Río de Janeiro. Si bien se empezaba a apelar a Brasil como un aliado sudamericano de las políticas del Departamento de Estado, lo cierto es que aún esa alternativa no sería tan explotada, entre otras cosas porque la influencia pro-estadounidense de Osvaldo Aranha aún no era demasiado importante en el gobierno de Getúlio Vargas¹². El viaje a América Latina era una buena oportunidad, también, para consolidar la política del “buen vecino” lanzada tres años atrás. Así lo consideraba, en forma optimista, un analista estadounidense: “*Los auspicios de la Conferencia parecen ser propicios. Ninguna guerra o amenaza de ella existe en América. La política del Buen Vecino de Roosevelt ha ganado casi universal aceptación entre los Estados de Hispano América. Los marinos han sido retirados, los protectorados han sido terminados o están en proceso de terminarse. El Departamento de Estado ya no es el colector oficial de ciertos banqueros y la política de intervención armada se ha renunciado definitivamente lo mismo que el ‘corolario’ de Teodoro Roosevelt. Nunca las relaciones de los Estados Unidos con sus vecinos fueron más cordiales que ahora...*”¹³.

Roosevelt estuvo sólo dos días en Buenos Aires. Era la segunda vez que un presidente de Estados Unidos, en ejercicio de sus funciones, visitaba América Latina para asistir a una conferencia (el primero había sido Coolidge, en la Conferencia de La Habana de 1928) y la

¹¹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 601-602); Peltzer (2002: 210-212).

¹² Cfr. Peltzer (2002: 169-170). En el **Capítulo XI** se verá cómo la “alternativa brasilera” para el Departamento de Estado fue cobrando fuerza en los años posteriores y en particular durante las Reuniones de Consulta de Cancilleres.

¹³ Ripplly, Fred “The Conference of Buenos Aires”, en *World Affairs*, Vol. 99, N. 4, Diciembre 1936, p. 236. Véase también, del mismo autor, “The Conference of Buenos Aires. A retrospective view”, en *World Affairs*, marzo 1937, p. 46-49.

primera vez que lo hacía a América del Sur. Recibió una pomposa bienvenida e incluso fue vitoreado en los balcones de la Casa Rosada. Participó en múltiples reuniones protocolares – incluyendo la recepción del diploma de doctor *honoris causa*, que le entregó el rector de la Universidad de Buenos Aires, Vicente G. Gallo-. Su principal actividad fue ser parte de la Inauguración de la Conferencia de Consolidación de la Paz, realizada en el congreso nacional. Es famoso el incidente, cuando el presidente Justo ofrecía una recepción a su par estadounidense en el último piso del congreso, protagonizado por su propio hijo, Liborio Justo, más conocido por el seudónimo de “Quebracho”. Éste, militante de izquierda, consiguió la invitación a la recepción y, cuando llegó Roosevelt, le gritó: “¡Muera el imperialismo yanqui!”, frase que fue escuchada en la transmisión de radio de alcance continental, y que le valdría a Liborio Justo un arresto de varios días¹⁴. Lo más significativo es que durante su visita no se trataron temas de carácter bilateral, exceptuando una breve mención del presidente estadounidense, en el almuerzo de despedida que se le brindó, a las gestiones que prometió para que el tema de la aftosa tuviera un trato “benévolo” en su país, en lo que refería a las zonas patagónicas supuestamente libres de esa enfermedad, y que el gobierno de Justo reclamaba estuvieran exentas del embargo sanitario. Argentina interesaba más bien al Departamento de Estado como “llave” para abrir la puerta hacia una profundización de la organización interamericana, aunque las concesiones previstas no pasaban del plano de las promesas.

La delegación argentina, designada el 23 de noviembre, estuvo presidida por el entonces mundialmente reconocido Saavedra Lamas e integrada por Roberto M. Ortiz, ministro de Hacienda; Miguel Ángel Cárcano, ministro de Agricultura; José María Cantilo, embajador en Roma; Felipe A. Espil, embajador en Washington; Leopoldo Melo, Isidoro Ruiz Moreno y Daniel Antokoletz, tres reconocidos profesores de la Facultad de Derecho, el primero ex ministro del Interior de Justo, el segundo consejero legal de la cancillería argentina desde 1924 hasta 1942, y el tercero un reconocido jurista¹⁵. Eran parte de la delegación miembros destacados de la

¹⁴ Un análisis oficial de la visita puede hallarse en “Visita del Excmo. Señor Presidente de los Estados Unidos a Buenos Aires”, en Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1936-1937, Tomo I, pp. 205-221. Véanse también Fraga et al (1999: 18-28); Sañón-Terán (1949: 49-51); Peterson (1985b: 114); *Diario Oficial de la Conferencia*, Buenos Aires, 1 de diciembre de 1936; Granillo Ocampo et al (1997); Lanús (2001: 41-48). Viñas (1998) repasa el incidente protagonizado por Liborio Justo, además de presentar una crítica a la visión que éste desarrolló de los Estados Unidos en los viajes que realizó por esos años

¹⁵ En pocos años, Saavedra Lamas, descendiente del propio Cornelio Saavedra y yerno de Roque Sáenz Peña, pasó a ser una de las figuras más reconocidas en los ámbitos diplomáticos internacionales. Había logrado el reingreso a la Sociedad de Naciones, que muchos países adhirieron a “su” Pacto Antibélico, había logrado dirigir el proceso para lograr la paz en el Chaco, había conseguido la presidencia de la última Asamblea General de la Sociedad de Naciones y el premio Nobel de la Paz, para el que incluso había sido impulsado por su par estadounidense, que sería su gran rival en esta Conferencia de Buenos Aires. Cfr. Peterson (1985b: 113); Ruda (1992: 56-57); Peltzer (2002: 185-189). Este último autor enfatiza la importante presencia que tendrían los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en las delegaciones que representaron a Argentina en esos años, lo cual explicaría, siguiendo el análisis de Ferrari (1981), la “evasión por el derecho” y el excesivo “juridicismo” que marcó la política exterior argentina del período 1930-1943. (Peltzer, 2002: 87-89). También analiza el “equilibrio” en la

misión que había negociado en 1933 el tratado comercial con Londres –Raúl Prebisch, Miguel Ángel Cárcano y Carlos Brebbia-, y que representaban a los intereses ganaderos vinculados con las exportaciones hacia Gran Bretaña, además del ya mencionado Ortiz, de profunda vinculación con capitales británicos invertidos en el país. O sea que había importantes miembros de la delegación nacional que sostendrían el tradicional vínculo con la potencia europea, en detrimento de cualquier profundización de la relación con Estados Unidos. El único que hubiera podido ser considerado como más afín a Washington, el embajador Espil, era en ese entonces muy escéptico respecto de las posibilidades de ampliar las relaciones económicas bilaterales, por el tenaz proteccionismo estadounidense.

Las diferencias entre ambas delegaciones empezaron mucho antes de la inauguración de la conferencia. Ya en febrero de 1936, cuando Justo recibió la carta de Roosevelt con la convocatoria al cónclave continental¹⁶, instruyó al embajador Espil para que contestara que acogía favorablemente la iniciativa, a la vez que incluía tres puntos para el futuro programa: necesidad de tener en cuenta el “problema europeo” (derivado del avance italiano en Etiopía), posibilidad de coordinar instrumentos jurídicos internacionales acordados para preservar la paz (referido al Pacto Antibélico), y buscar reglamentar una “neutralidad concertada” entre los países de la región (posibilidad de establecer una neutralidad general en caso de guerra europea)¹⁷. En esa primera respuesta de Justo ya se planteaban dos cuestiones que serían una constante en la conferencia: la apelación “universalista” que incluía a Europa –“*dentro de la interdependencia universal no caben distinciones regionales ni separación de continentes*”- y la insistencia tradicional en incluir los temas de orden comercial y económico, que refería una vez más a la preocupación por las dificultades que estaban encontrando las exportaciones argentinas al país del norte, que seguía sin aprobar el postergado tratado comercial bilateral.

Frente a la iniciativa estadounidense que pretendía un tratado que diera un paso en la consolidación de la “solidaridad americana”, Saavedra Lamas “contraatacó” con un proyecto de un nuevo tratado, presentado a los gobiernos americanos, a la Unión Panamericana y, convenientemente, dado a publicidad a través de la prensa y de la edición en forma de folleto. El mismo era, en primer lugar, “universalista”, a contraposición de las propuestas continentales de Estados Unidos, ya que llamaba a ser aprobado por todos los países y a reforzar la acción de la

delegación argentina entre los representantes de las distintas corrientes políticas que conformaban la Concordancia. Un análisis de la conferencia, desde la perspectiva del canciller argentino, puede hallarse en la obra que publicó sobre la misma (Saavedra Lamas, 1938). Véase, también, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (1939).

¹⁶ Roosevelt a Justo, 30 de enero de 1936, en *Foreign Relations of the United States*, 1936, Vol. V, pp. 3-5. La versión en castellano está publicada en el “Manual especial para uso de los delegados de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz” (Washington DC: Unión Panamericana), pp. 3-6 (AMREC, Conferencia de Consolidación de la Paz de 1936). Cfr. también Saavedra Lamas (1938: 11-17).

¹⁷ En febrero de 1936, hubo un intercambio epistolar entre Hull y el embajador Weddell, analizando la reacción argentina frente a la convocatoria estadounidense. Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1936, Vol. V, pp. 5-8.

Sociedad de Naciones¹⁸. Tenía cinco puntos: reforzamiento de los instrumentos ya vigentes para conservar la paz, universalizando sus alcances (quitando la palabra “americano” a los pactos ya aprobados que la tuvieran); compromiso de no intervenir ni militar ni diplomáticamente en otros estados, con el argumento de la defensa de los intereses de individuos o empresas propios; establecimiento de una “tregua aduanera” para revertir la guerra de tarifas que existía en el mundo en ese entonces; limitación y condicionamiento de las restricciones sanitarias para la importación de productos agropecuarios; y fomento del transporte marítimo: *“En síntesis, una nueva construcción jurídica universalista que se agregaría a los cinco o seis tratados ya vigentes sin aportar ninguna medida concreta para hacerlos eficaces; al mismo tiempo se eludía la posibilidad de crear instrumentos efectivos o prácticos en el área americana. Pero contenía dos cláusulas muy apetecidas por la Argentina: la consagración del principio de No Intervención y la reglamentación de posibles medidas proteccionistas que se presentaban encubiertas bajo supuestos pretextos sanitarios. Se propiciaba una tregua aduanera absolutamente ilusoria dada la situación de la economía mundial y un sistema de apoyo a las comunicaciones marítimas que en definitiva haría más económico seguir recurriendo a las flotas mercantes europeas para el transporte de mercaderías entre los puertos del continente americano”* (Peltzer, 2002: 179).

En agosto, el Departamento de Estado había distribuido borradores de lo que consideraba tenían que ser los temas y las orientaciones de la Conferencia de Buenos Aires. Se presentaban dos proyectos de Tratados: uno, para coordinar las diversas convenciones ya firmadas que tenían como objetivo prevenir o solucionar los conflictos entre países (preveía la creación de un Comité Consultivo Interamericano Permanente formado por los cancilleres de los países americanos, que podrían actuar como mediadores en caso de conflictos entre países), y otro, para establecer la solidaridad entre países americanos ante posibles agresiones de una potencia extracontinental. Espil, cuando los recibió, se los llevó a Saavedra Lamas, quien se encontraba en París¹⁹. Éste elaboró allí, casi sin consultar a nadie, las primeras respuestas argentinas frente a las iniciativas estadounidenses. Envió una carta a Hull, en la que descartó las propuestas estadounidenses –la segunda era, a su entender, una virtual “continentalización” de la doctrina Monroe, aún cuando la iniciativa estadounidense no la mencionara en su proyecto²⁰, y luego remitió una copia de la

¹⁸ Cfr. Saavedra Lamas (1938: 17-70).

¹⁹ Cfr. Saavedra Lamas (1938: 104).

²⁰ Existió un interesante editorial del *New York Times*, reproducido por *La Prensa* el 11/11/1936, en que se hace referencia a una posible “continentalización” de una nueva doctrina Monroe: *“Mr. Roosevelt ha despojado aquella histórica declaración de su ulterior corolario, según el cual los Estados Unidos reclamaban el derecho de intervenir en los asuntos de los países latinoamericanos débiles en el caso de una interrupción de los procesos ordenados del gobierno. Ahora hemos declarado que una interrupción de esa especie concierne conjuntamente al Continente entero”*. Esta cita periodística es recogida por Saavedra Lamas (1938: 119) para justificar su interpretación del proyecto de Hull como un intento de “multilateralizar” su intervencionismo en América. Cfr. Peltzer (2002: 224-227).

misma a Justo y a Ramón S. Castillo, quien oficiaba como ministro de relaciones exteriores en forma interina. La primera reacción de Saavedra Lamas fue, entonces, inconsulta.

Ya sobre el inicio de la conferencia, la cancillería argentina le entregó al propio Hull, cuando arribó a Buenos Aires el 27 de noviembre –tres días antes de que lo hiciera Roosevelt– un documento, cuya autoría correspondía a Saavedra Lamas, en el que se planteaba claramente la oposición argentina a los proyectos que venía a defender Estados Unidos en Buenos Aires. Constaba de tres capítulos, cuyos títulos eran “La tradición americana es refractaria a una Liga de Naciones Americanas”, “También es refractario el Panamericanismo a atribuir funciones políticas a la Unión Panamericana”, y “No hay ambiente panamericano oficial en pro del continentalismo del Derecho Internacional, ni para americanizar la Doctrina Monroe”. Los títulos hablan casi por sí solos. Recién en ese entonces, a una semana del inicio del cónclave, parecían el Departamento de Estado y el propio Hull estar seguros de que las gestiones realizadas en función de lograr “apaciguar” al gobierno de Buenos Aires, que habían tenido cierto éxito en 1933, ahora habían sido infructuosas.

El programa de la conferencia fue más vasto que lo que se sugería en la carta-invitación que Roosevelt había enviado a las cancillerías americanas el 30 de enero de 1936. Allí se hacía mención casi exclusivamente al tema de la consolidación de la paz en el continente americano y del establecimiento de mecanismos entre los países del continente. Sin embargo, a medida que lo fueron requiriendo otros países, se fueron agregando otras propuestas, como la de crear una “Liga de Naciones Americanas” (iniciativa de República Dominicana), alcanzar un Tratado general de solidaridad y de cooperación mutua entre las naciones americanas (Guatemala) y organizar un mecanismo interamericano para colaborar con la Sociedad de Naciones, pero que contemplara un pacto regional de paz (Colombia). En mayo, el Departamento de Estado presentó a la Unión Panamericana un proyecto de programa con los siguientes puntos: perfeccionamiento de los tratados de paz existentes –con la posibilidad de agregar otro más–, establecimiento de reglas sobre derechos y deberes de los países neutrales, mejora las comunicaciones americanas, facilitamiento del intercambio de maestros y alumnos y medidas a favor del incremento del intercambio comercial.

Sin embargo, se incluyeron otros temas, que terminaron siendo los más significativos, a propuesta de Colombia, República Dominicana y Guatemala –y, presumiblemente y como había ocurrido en conferencias pasadas, con el aval y el impulso de Estados Unidos, que generalmente prefería que otros países aliados centroamericanos o del Caribe presentaran los proyectos más polémicos–. Estos se referían a la constitución de un organismo interamericano permanente y a la formulación de un compromiso de solidaridad americana en caso de ataque exterior. Mientras que la primera iniciativa era más fácilmente contestable (países como Argentina, México,

Uruguay, Chile o Venezuela sostenían que la Sociedad de Naciones era aún el organismo central para garantizar la paz mundial), el segundo era más difícil de ser rebatido. La estrategia de Saavedra Lamas sería intentar confrontar con ambas iniciativas como si fueran un único intento de obligar a los demás países del continente a adoptar la doctrina Monroe.

El programa finalmente aprobado, en la sesión del 22 de julio del Consejo de la Unión Panamericana, constaba de los siguientes puntos: I. Organización de la Paz (1. Métodos de prevención y de solución pacífica de los conflictos interamericanos; 2. Consideración de otras medidas tendientes a una más estrecha asociación de las repúblicas americanas y de los medios de cooperación con otras entidades internacionales); II. Neutralidad. Consideración de reglas con referencia a los derechos y deberes de los neutrales y beligerantes; III. Limitación de armamentos; IV. Problemas Jurídicos (Formulación de principios con referencia a la eliminación de la fuerza y de la intervención diplomática en casos de reclamaciones pecuniarias y otras acciones particulares, entre otros); V. Problemas Económicos (treguas y acuerdos aduaneros, y cooperación financiera, entre otros); VI. Cooperación Intelectual²¹.

En el discurso inaugural de la conferencia, el presidente Justo aprovechó para destacar los lazos profundos que unían a Sudamérica y Europa, la importancia del comercio con el Viejo Continente, la cooperación con la Sociedad de Naciones y el hecho de que los programas de paz debían tener a Europa en consideración: “...*la Conferencia que hoy se inaugura, convocada para beneficio de todos, no está dirigida contra nadie. No podrá suponerse, en efecto, que la obra que hoy se inicia respondiera al propósito de desconocer la interdependencia universal que rige la vida económica y política de estos pueblos, ni que la acción a desarrollar pudiera alterar la secular vinculación con las naciones del viejo continente. Esta fué invariablemente la doctrina argentina, propiciada también por uno de los más grandes estadistas de América*”²². Esta orientación europeísta fue destacada, críticamente, por la prensa estadounidense²³.

Se estableció una Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz. Este tema era el que había justificado la convocatoria de la conferencia extraordinaria y el que le había dado su nombre cuando fue aprobada por la Unión Panamericana. El artículo primero de esta Convención indicaba que: “*En caso de verse amenazada la paz de las Repúblicas americanas, y con el objeto de coordinar los esfuerzos para prevenir dicha guerra,*

²¹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1938: 593-594). En la conferencia, se aprobaron dos tratados, ocho convenciones, un protocolo adicional y más de 60 resoluciones, declaraciones y recomendaciones. Cfr. también Rodríguez Larreta (1938: 307-313); Green (1942: 79-83); Connell-Smith (1966: 94-102); Mecham (1961: 122-139); Conil Paz y Ferrari (1964: 48-57). Véase, también, *Diario de Sesiones de la Conferencia Interamericana de la Paz (versiones taquigráficas)*, Imprenta del Congreso Nacional, Buenos Aires, 1937.

²² Discurso de apertura de Justo, Buenos Aires, 1 de diciembre de 1938. Citado por Saavedra Lamas (1938: 171). [El subrayado es nuestro]

²³ Cfr. “Press summary” del Departamento de Estado, enviado a Hull, Washington, 3 de diciembre de 1936 (NARA, DS, The Inter-American Conference for the Maintenance of Peace).

cualquiera de los Gobiernos de las Repúblicas americanas signatarias del Tratado de París de 1928 o del tratado de No-Agresión y de Conciliación de 1933, o de ambos, Miembro o no de otras instituciones de paz, consultará con los demás Gobiernos de las Repúblicas americanas y estos, en tal caso, se consultarán entre sí para los efectos de procurar y adoptar fórmulas de cooperación pacifista” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 603-605). La Convención planteaba que, en caso de guerra o de conflicto entre dos o más países americanos, se llevarían a cabo las consultas necesarias para lograr una solución pacífica. Si la guerra se diera fuera de América, y amenazara a los países del continente, entonces se harían las consultas para establecer que los países signatarios que así lo desearan pudieran eventualmente cooperar en una acción común tendiente a mantener la paz en el hemisferio occidental. Según Hull, la aclaración de que esto era sólo para los países “que lo desearan” fue un agregado y un recurso argentino para suavizar la Convención. Al ser una convención, además, se requería la ratificación de los distintos gobiernos y congresos para que la misma entrara en vigencia, situación por demás compleja y engorrosa.

Se aprobó un Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, según el cual las naciones firmantes “*declaran inadmisibile la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier otra*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: 606). Si se violaba este precepto, se daba lugar a una consulta mutua para buscar procedimientos para hallar una solución pacífica de la cuestión. Esto implicaba reforzar el principio de no intervención aprobado por primera vez en la Conferencia de 1933.

Se firmó la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana, que establecía que los países del continente eran fieles a sus instituciones republicanas, proclamaban su libertad jurídica, el respecto absoluto a sus soberanías y la existencia de una democracia solidaria en América. Además, sostenía que todo acto susceptible de perturbar la paz en el continente afectaría a todas y cada una de las naciones americanas y justificaría el inicio de procedimientos de consulta. Por último, indicaba que eran principios aceptados por la comunidad americana: la proscripción de la conquista territorial y las adquisiciones hechas por la violencia – que no serían reconocidas-, la condena de la intervención de un estado en los asuntos internos o externos de los otros, la ilicitud del cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias, y la resolución por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional de todas las diferencias o disputas que pudieran surgir entre las naciones americanas. En este caso, la delegación argentina aprobó solamente la parte dispositiva, para no dejar sentado, según lo explicó Saavedra Lamas (1938), que existía un Derecho Internacional Americano, tal como estaba aludido en el Preámbulo de la misma. Este punto originalmente estaba pensado como

tratado –así fue redactado por las naciones centroamericanas- e incluía un artículo que proponía una reacción común, conjunta y uniforme de los países americanos frente a cualquier ataque extra-continental contra alguno de estos países. Fue la delegación argentina la que pugnó para que el tratado perdiera esa condición y se “disolviera” en una mera declaración.

En cuanto a los temas económicos, Saavedra Lamas se quejó, en su libro sobre la conferencia, de que no se trató o no se quiso tratar “*la necesidad de dar un contenido económico al panamericanismo [, que] no será una realidad concreta mientras algunos países graviten exclusivamente alrededor de ciertos grandes mercados, con exclusión de toda convivencia comercial con las demás Naciones americanas y ciertos pueblos de América sigan en un nivel de vida francamente inferior, al lado de la opulencia de los que invierten sus capitales en ellos, para explotar sus riquezas y la baratura de su mano de obra*” (Saavedra Lamas, 1938: 719). Tampoco avanzaron los proyectos que planteaban la creación de nuevas instituciones panamericanas. La negativa argentina fue central, además, para que se dejaran de lado las iniciativas para la creación de una Corte de Justicia Interamericana y de una Liga de Naciones Americanas.

La delegación nacional presentó, además, un proyecto de declaración para facilitar el intercambio comercial de los productos agropecuarios, que proponía reiterar la adhesión a la recomendación que había sido aprobada en la Conferencia Comercial Panamericana de Buenos Aires (1935), sobre restricciones sanitarias que afectaban la importación de productos agropecuarios, que aconsejaba a los gobiernos americanos la aplicación de dos principios: “*1. Que las prohibiciones y restricciones sanitarias para la importación de los productos agropecuarios, con excepción de los animales en pie, se establezcan previa comprobación de los hechos, a condición de que el país afectado por las medidas, suministre y facilite los medios necesarios para que se investigue su estado sanitario; 2. Que las medidas extremas de prohibición aplicadas a estos productos, se hagan solamente efectivas cuando fueran de probada necesidad y en los casos de reincidencia. Al aplicarse estas medidas, se comunicarán de inmediato al país directamente interesado*”²⁴. Una vez más, los representantes argentinos cargaban contra las barreras fitosanitarias con las que Estados Unidos restringía las importaciones argentinas y de otros países latinoamericanos. Según la fundamentación de este proyecto, la aplicación de estas medidas causaba serios obstáculos al comercio internacional. Se denunciaba su carácter arbitrario y discriminatorio. Ésta es otra expresión de la frustración del gobierno de Justo frente a los pocos avances que tenían las negociaciones bilaterales en pos de

²⁴ *Diario de Sesiones de la Conferencia Interamericana de la Paz (versiones taquigráficas)*, Imprenta del Congreso Nacional, Buenos Aires, 1937, p. 514.

mejorar el intercambio comercial con el país del norte, más allá de las promesas de Roosevelt y Hull.

¿Cuál es el balance de la Conferencia de Buenos Aires? En esta reunión extraordinaria se produjo el primer gran choque de la década de 1930 entre las diplomacias estadounidense y argentina. Mientras que Hull quería un compromiso concreto de solidaridad continental frente a una eventual agresión externa, la propuesta de Saavedra Lamas, en cambio, planteaba: cooperación interamericana con la Sociedad de Naciones, consulta únicamente para negociar directamente mediante los canales diplomáticos habituales, y no intervención absoluta, lo cual implicaba una “doctrina Monroe” al revés, en tanto protegía a América Latina del intervencionismo estadounidense²⁵.

El canciller argentino se opuso fervientemente al plan de Hull de un organismo de consulta permanente, sosteniendo que significaría crear una Liga de Naciones Americana, “paralela” a la que tenía sede en Ginebra. Según su planteo, además, eso implicaría darle funciones políticas a la Unión Panamericana, que no podía tenerlas. También atacó la idea de que las consultas y sugerencias tuvieran que ser de carácter obligatorio, socavando así la soberanía de cada uno de los estados. Por último, se negó a adscribir a los principios estadounidenses de neutralidad, que consideraba demasiado rígidos en tanto implicaban embargos de créditos y de armas. Según Saavedra Lamas, esto contradecía la política de la Sociedad de Naciones, que permitía venderles armas a los países que fueran víctimas de una agresión. Por supuesto que la mayor preocupación argentina era poder seguir exportando libremente alimentos y materias primas a los países beligerantes, en caso de que se suscitara la previsible guerra europea. También hubo un reclamo argentino por la falta de avances concretos en los temas económicos y financieros que preocupaban a las naciones latinoamericanas.

Así refleja el canciller argentino, en su balance de la reunión, su desazón por la falta de concreción de las promesas comerciales que venía realizando el gobierno de Roosevelt desde 1933: *“Los tratados de reciprocidad comercial que autorizó el Parlamento americano en 1934, la actitud asumida en la Conferencia económica de Londres, el mandato conferido a los Estados Unidos, a iniciativa argentina, para la reanudación de las labores de la mencionada Conferencia, son las etapas desgraciadamente interrumpidas de una gran evolución que en la conferencia de Buenos Aires siguió gravitando en el espíritu de la Delegación argentina con un grande postulado. Son disculpables las luchas que han impedido a la gran Nación del Norte, llevar adelante su política de reacción económica liberal y que mantienen aún en retardo la Convención Sanitaria, pendiente de la aprobación”* (Saavedra Lamas, 1938: 720).

²⁵ Cfr. Scenna (1970: 156).

El resultado de la intervención tan elocuente del canciller anfitrión fue que lo que se aprobó estuviera muy lejos de las pretensiones de Hull. Como ya se desarrolló, se votaron fundamentalmente tres cosas: una Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, un Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, y una Declaración sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana. Para lograr la unanimidad que se perseguía, el Departamento de Estado debió descartar la comisión permanente de consulta interamericana, y también se debió dejar de lado la propuesta de continentalizar de alguna manera la doctrina Monroe²⁶. En sintonía con lo hecho en las décadas anteriores, Argentina evitó profundizar lazos con Washington que lo distanciaran de Europa. Además, había un trasfondo económico más coyuntural, que explica la diferencia entre la actitud en Buenos Aires y la que se tuvo en Montevideo en 1933: mientras que en aquella oportunidad había intensas negociaciones para rebajar las tarifas estadounidenses, sobre todo a partir de la llegada al gobierno de los demócratas, ahora estas expectativas se habían, en parte, desvanecido. Finalmente, y también como solía ocurrir, el congreso argentino no ratificó nada de lo que firmó la delegación argentina en esta conferencia. Estados Unidos, en cambio, sí ratificó todo lo votado.

Según el balance de Sumner Welles, que pronunció un discurso en la clausura de la conferencia, se habían alcanzado tres logros importantes: lo aprobado fue por unanimidad (como se verá en el capítulo siguiente, éste sería un objetivo muy caro para Welles en las futuras reuniones interamericanas, en las que uno de sus principales objetivos sería mantener unidas a todas las naciones del continente); el establecimiento de un sistema de consultas que daba más eficacia a los tratados de paz existentes²⁷; y un compromiso de “*adoptar una actitud común y solidaria ante cualquier agresión del extranjero*”. Para el Departamento de Estado, ese compromiso obligaba a todos los países americanos a reaccionar conjuntamente en caso de agresión externa. Para el gobierno argentino, en cambio, lo resuelto no tenía ese carácter, diferencia que se mantendría y profundizaría en las conferencias siguientes, como se verá a continuación.

Según Saavedra Lamas, la delegación argentina había logrado afirmar su tradición y principios en seis puntos: no había aceptado ningún principio derivado de la doctrina Monroe; había planteado que las convenciones aprobadas tuvieran un carácter universal, y no estrictamente americano; había logrado consagrar principio y doctrinas argentinas, como el “Tratado Saavedra Lamas”; había rendido tributo a la armonía entre todas las naciones

²⁶ Samuel Guy Inman, que acompañó a la delegación estadounidense, reconoce las concesiones que debió hacer la delegación de Hull en su artículo “Las realizaciones de Buenos Aires”, en *La Nueva Democracia*, Vol. XVIII, N. 5, mayo de 1937, p. 5. Véase también “The Buenos Aires Conference: 1936”, de Charles G. Fenwick, en *Foreign Politics Report*, Vol. XIII, N. 8, 1 de julio de 1937; y “The Inter-American Conference for the Maintenance of Peace”, de George H. Butler, en *Foreign Service Journal*, Vol. XIV, N. 2, febrero 1937.

²⁷ El mecanismo de consultas establecido en la Conferencia de Paz en Buenos Aires fue el que se utilizó durante la segunda guerra mundial.

americanas; había logrado que se retirasen o dejasen de lado los proyectos que afectaban doctrinas o principios argentinos; y había sugerido propuestas que permitieran a los países americanos coordinar su accionar y pactos con la Sociedad de Naciones²⁸. Más Ginebra y menos Washington, parecía ser la fórmula que el canciller argentino decía haber impuesto en Buenos Aires. Saavedra Lamas y sus delegados habían conseguido, aún con concesiones, ponerle límites a las iniciativas de Roosevelt y Hull.

La mayor parte de los autores coinciden con esta interpretación. Para Bemis (1971), el proyecto inicial de Estados Unidos debió ser abandonado por Hull por la oposición argentina. Peterson (1985b) está de acuerdo en que la oposición argentina fue decisiva para explicar que el proyecto de Hull haya quedado totalmente disminuido. Algo similar opina Bryce Wood (1985) con la inclusión de la “no intervención”. Connell-Smith (1971) también destaca el traspie sufrido por Estados Unidos, aunque remarca el papel de la delegación mexicana, abanderada y defensora del principio de no intervención (poco después, México expropiaría a empresas petroleras estadounidenses, por lo cual necesitaba más que nadie de la reafirmación de ese principio). Mecham (1961) destaca el establecimiento de un sistema de consultas, pero a la vez sostiene que, gracias a Saavedra Lamas, lo que se aprobó fue “mucho menos” de lo que querían Roosevelt y Hull²⁹.

c. La antesala de la guerra en Europa y la reacción en América

El avance de las potencias del Eje, entre la Conferencia de Paz de Buenos Aires y la de Lima, potenció los temores estadounidenses. Hacia 1937, se inició formalmente la guerra entre Japón y China. En enero de ese año, Italia se adhirió al Pacto que en noviembre de 1936 habían establecido Alemania y Japón contra la Internacional Comunista comandada por la Unión Soviética. Meses después, Mussolini visitó a Hitler en Berlín. El incremento de la tensión en Europa, y la inminencia de la guerra, mostraban cada vez más la impotencia de la Sociedad de Naciones para evitar una nueva conflagración mundial.

En Estados Unidos, Roosevelt asumía su segundo mandato, teniendo que enfrentar una crisis económica que se pudo capear al año siguiente, en parte, a través de la implementación de un programa estatal de compra de armamentos en torno a los tres mil millones de dólares. En abril de 1937 se aprobó una nueva ampliación de la Ley de Neutralidad, aprobada en 1935, que establecía mayores restricciones para las obligaciones de Estados Unidos como país neutral. Sin

²⁸ Cfr. Saavedra Lamas (1938: 730-737).

²⁹ Una síntesis de las distintas interpretaciones de la conferencia se halla en Peltzer (2002: 244-258).

embargo, Roosevelt llamó en octubre de ese año a poner en “cuarentena” a las dictaduras, dando a entender que la neutralidad no era viable si se sufría la amenaza de los gobiernos totalitarios que avanzaban en Europa.

En Argentina, 1937 era un año de elecciones presidenciales, pero también de elecciones provinciales, que se iniciaron con el triunfo del radical antipersonalista Manuel de Iriondo en Santa Fe. En el plano de las relaciones interamericanas, lo que más relevancia adquirió fue el tema de la compra y movimientos de buques de guerra y el caso de los *destroyers* –promesa de Estados Unidos de arrendar seis buques a Brasil-, que generó una queja de Londres por la ruptura del equilibrio militar en Sudamérica y una relativa tensión diplomática con Río de Janeiro y Washington. Saavedra Lamas se expresó claramente en contra de esta operación –que terminó siendo dejada de lado-, lo cual resintió la relación argentino-brasilera, hasta que Justo envió al vicepresidente Roca (h) a Río de Janeiro para reafirmar el vínculo bilateral.

Otro tema que afectó las relaciones interamericanas en ese año fue la creación en Bolivia de la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, tras la expropiación de la *Standard Oil* estadounidense. La empresa petrolera estatal argentina, YPF, firmó convenios de cooperación con su par boliviana, lo cual generó cierta tensión con Washington. El gobierno mexicano, por su parte, procedió a la nacionalización de las empresas petroleras estadounidenses³⁰.

En Argentina, en tanto, las elecciones otra vez fraudulentas consagraron la continuidad de la Concordancia e impusieron la fórmula Ricardo M. Ortiz - Ramón S. Castillo. José María Cantilo, entonces embajador en Roma, fue nombrado como nuevo jefe de la cancillería, supuestamente a sugerencia del propio Saavedra Lamas, luego de que Ortiz desestimara su continuidad en el ministerio de relaciones exteriores³¹.

Las relaciones argentino-estadounidenses no registraron demasiadas novedades en los últimos meses de gobierno de Justo, aunque creció levemente el comercio bilateral y se incrementaron las inversiones estadounidenses. Lo más importante es que no se concretó ninguna apertura del mercado estadounidense para las carnes de procedencia argentina, pese a las promesas realizadas por Roosevelt en ocasión de su visita a Buenos Aires³². Así lo expresaba el nuevo presidente Ortiz en abril de 1938, cuando ratificaba al embajador Espil como representante en Washington: “*Debo decirle, confidencialmente, que me está invadiendo un poco de escepticismo respecto al resultado final. A pesar de las reiteradas manifestaciones del Gobierno del Señor Roosevelt y de la preocupación que exterioriza por concluir un convenio aceptable para ambas partes, se me ocurre pensar que no se pone toda la decisión firme que se*

³⁰ Cfr. Connell-Smith (1966: 102-104).

³¹ Cfr. Luna (1978: 124).

³² Cfr. Peltzer (2002: 272).

requiere, dado el estado de la opinión periodística y parlamentaria. En otros asuntos el gobierno propone y obtiene lo que desea, pero en el que nos interesa hay menos recursos en juego. Se olvida fácilmente que en la guerra aduanera somos víctimas y sin duda se da poca importancia a cualquier posible reacción por nuestra parte. También se echa en olvido que constituimos un mercado que absorbe más que otros pueblos, por su excepcional capacidad de adquisición, y que en películas, automóviles, maquinarias agrícolas y otros productos manufacturados, somos fuertes tributarios. Sin embargo nuestro lino, a pesar de que escasea en el mundo y de ser notorio que debemos exportar el 80% de la producción, sufre restricciones que se mantienen artificialmente³³.

Ya asumido el nuevo gobierno en Buenos Aires, se produjo un acercamiento relativo entre las diplomacias de la Casa Blanca y la Casa Rosada: el gobierno de Ortiz se mostró más dispuesto a enfrentar las crecientes actividades políticas progermanas en territorio argentino y hasta el propio Saavedra Lamas respaldó la doctrina Monroe en una cena de homenaje a la independencia estadounidense, el 4 de julio de 1937, además de apoyar la candidatura de Hull al Premio Nobel de la Paz. Sin embargo, la política exterior siguió desplegándose, en líneas generales, como lo había hecho hasta ese entonces, lo cual llevaba, una vez más, a pedir la postergación de la Conferencia de Lima: *“Pero ni las intrusiones alemanas en la soberanía argentina ni las expresiones favorables a los Estados Unidos alteraron la orientación básica de la política exterior de la nación. Aun antes de haber dejado su cargo en Roma para transformarse en ministro de Relaciones Exteriores, José M. Cantilo instaba a que se postergara la Octava Conferencia de Estados Americanos programada para sesionar en Lima en diciembre de 1938”* (Peterson, 1985b: 118). Se seguía, en este punto, la posición de Saavedra Lamas de 1933, a favor del aplazamiento de la reunión continental, destacando en las argumentaciones que había que preservar las estrechas relaciones entre Argentina y Europa, y que la explosiva situación mundial no daba lugar a la reunión de la conferencia panamericana. Así, Cantilo no faltó a la “tradicción” argentina y propuso, en marzo de 1938, que se pospusiera la Conferencia de Lima uno o dos años³⁴.

Hacia 1938, la situación internacional parecía agravarse. En marzo, se produjo la anexión de Austria a Alemania y la marcha hacia la guerra sólo pareció lentificarse tras la Conferencia de Munich del 29 de septiembre, entre Gran Bretaña y Alemania. Pero, poco después, los ejércitos de Hitler terminaron ocupando toda Checoslovaquia, estableciendo un protectorado en Moravia

³³ Ortiz a Espil, Buenos Aires, 8 de abril de 1938. Citado por Zorroaquin Becú y Siri (1988: 24-26). [El subrayado es nuestro]

³⁴ Sobre las discusiones que generó esta iniciativa argentina, véase *Foreign Relations of the United States, 1938*, Vol. V, pp. 1-12.

y Bohemia. Italia, por su parte, ocupó Albania, mostrando a las claras las intenciones expansionistas del eje nazi-fascista.

La Octava Conferencia Panamericana se realizaría en un clima de pre-beligerancia europea, con lo cual cobraba una importancia muy significativa. En octubre de 1938, hubo conversaciones entre Espil y Welles para analizar punto por punto los temas a ser tratados en Lima³⁵. Ambos parecieron compartir los temores a la conformación de una Liga de Naciones Americanas y una Corte Interamericana de Justicia, que proponían otros países. Estas instrucciones fueron impartidas a la delegación argentina, luego de un informe que Cantilo le encomendó al Consejero Legal del ministerio de relaciones exteriores, Isidoro Ruiz Moreno, presentado en julio de ese año. En el mismo, se planteaba la necesidad de evitar comprometerse en mecanismos de arbitraje que pudieran afectar la defensa nacional, y también la posición de rechazar el proyecto para crear una Corte Interamericana de Justicia. También se volvía sobre el planteo –vital para el comercio exterior argentino– de que no fueran considerados como contrabando de guerra los alimentos para poblaciones civiles y los créditos para financiar estas ventas. Por otra parte, Ruiz Moreno criticó la actuación argentina en las conferencias de 1933 y 1936 y sugirió que en Lima había que desterrar la idea de que Argentina tenía poco espíritu americanista. Por último, se planteaba, como en oportunidades anteriores, la negativa argentina a otorgarle poderes políticos a la Unión Panamericana.

En las conversaciones entre Espil y Welles se plantearon las diferencias de opinión de ambas cancillerías en relación al carácter de los compromisos que se habían asumido en Buenos Aires en 1936, situación que sería discutida nuevamente en Lima y en conferencias posteriores. Así lo expresaba Espil, en la nota que le envió a Cantilo el 18 de noviembre: *“Viene a mi imaginación la situación que se nos crearía, si en un futuro que puede desgraciadamente no estar muy lejano, los Estados Unidos se encontraran en una situación de guerra con el Japón o con Alemania. Si la declaración de Buenos Aires dijera lo que el Sr. Welles cree que dice, los Estados Unidos podrían tener algún fundamento para exigir la cooperación de los demás países americanos colocándonos en situación muy delicada ante aquellas potencias; mientras que el lenguaje de aquella declaración tal como ha sido redactada, no podría llevarnos más allá de una convocatoria para debatir las formas de nuestra colaboración a los efectos del restablecimiento de la paz, dejando siempre librada a nuestra propia determinación si existe o no el casus foederis que haga indispensable la consulta”*³⁶. Se anticipaban las discusiones que se

³⁵ Ver documento citado en el Anexo V en el que Espil resume las conversaciones que había estado manteniendo con Welles. También hubo otras conversaciones entre Espil y Welles, cuyo contenido fue remitido por el embajador al canciller Cantilo el 18 de noviembre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

³⁶ Telegrama de Espil a Cantilo, Washington, 18 de noviembre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

darían a futuro y el tema que más se debatiría en Lima: el establecimiento de un mecanismo de consulta americano en caso de guerra en Europa.

2. Características de la Octava Conferencia Panamericana

La conferencia transcurrió en la capital peruana entre 9 y el 27 de diciembre de 1938. Participaron los 21 países que conformaban la Unión Panamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La delegación argentina estaba integrada por Isidoro Ruiz Moreno, Adrián C. Escobar, Horacio Rivarola, los tres de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; César Díaz Cisneros y Ricardo Marcó del Pont, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; y Mario Antelo, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral; y Alejandro Bunge y Enrique Loudet. También la integraban el profesor Angel B. Rivera y el joven nacionalista Juan Carlos Goyeneche. O sea que no había ningún diplomático, sino especialistas en temas jurídicos, y un representante, Bunge, que podía asesorar en temas económicos. El canciller Cantilo, si bien no era parte de la delegación, viajó a Lima estrenando un nuevo crucero -"La Argentina"- y pronunció el discurso inaugural, antes de retirarse.

La delegación estadounidense, integrada por más de 30 personas, estaba presidida por el Secretario de Estado Hull y la integraban, entre otros, Alfred M Landon, ex gobernador del estado de Kansas; Adolf A. Berle Jr., Subsecretario de Estado; Laurence A. Steinhardt, embajador en Lima; Henry Norweb, ministro plenipotenciario en República Dominicana; Emilio del Toro Cuevas, presidente de la Corte Suprema de Puerto Rico; Green H. Hackworth, consultor jurídico de la Secretaría de Estado; John F. O'Hara, presidente de la Universidad de Notre Dame; Charles G. Fenwick, profesor de Derecho Internacional; Dan W. Tracy, presidente de la Confederación Internacional de Trabajadores de la Electricidad; Elise F. Musser, ex senador de Utah; Kathryn Lewis, secretaria general del Presidente de los trabajadores de Minas; Alexander Dye, director del departamento de comercio exterior; y Laurence Duggan, jefe de la Oficina de las Repúblicas Americanas del Departamento de Estado, entre otros³⁷.

Estaba claro que para la mayoría de los países la conferencia tenía una especial importancia, razón por la cual diez delegaciones estaban encabezadas por cancilleres y otras

³⁷ Cfr. Lista Oficial de Delegaciones a la VIII Conferencia Panamericana (NARA, DS, VIII Inter-American Conference).

cinco por ex cancilleres. De esta forma, la negativa de Cantilo a encabezar la delegación de su país cobraba como gesto una connotación aún mayor.

El programa de la conferencia constaba de siete capítulos: 1. Organización de la Paz; 2. Derecho Internacional; 3. Problemas Económicos; 4. Derechos Políticos y Civiles de la Mujer; 5. Cooperación Intelectual y Desarme Moral; 6. La Unión Panamericana y las Conferencias Internacionales Americanas; y 7. Informes. Lo más importante resuelto en esta reunión fue la llamada “Declaración de Lima”, de solidaridad continental en caso de agresión externa.

Las instrucciones estadounidenses tenían que ver con la ampliación y reglamentación del sistema de defensa continental que se había empezado a discutir en la Conferencia de Buenos Aires de 1936³⁸.

Las instrucciones a la delegación argentina fueron aprobadas por Cantilo el 25 de noviembre. Las encabezaba una frase del presidente Ortiz que planteaba que en Lima no se iniciaría ninguna nueva política exterior, sino que Argentina seguiría su tradicional política. En este sentido, se refuerza la orientación europeísta: *“debe actuar la Delegación Argentina interpretando, una vez más, el profundo y sincero anhelo americanista de nuestro país, dentro del universalismo de su política, estrechamente ligada a Europa”*³⁹. Y también mantenía su “tradicional escepticismo” frente a la profundización de la unión americana: *“La Delegación no deberá ir más allá en el terreno de la vinculación interamericana. (...) La Delegación Argentina no aceptará pacto alguno de esta naturaleza [en referencia al proyecto estadounidense de establecer un pacto de seguridad frente a potenciales agresiones de los países totalitarios] por entender el Gobierno que la solidaridad americana está por encima de cualquier convenio y actuará plenamente si hubiera, en efecto, en un momento dado, un peligro grave para la independencia y libertad de América. (...) Si se plantearan, pues, cuestiones militares de algún plan de defensa contra agresiones extra americanas nos negaremos a suscribir cualquier intento o convenio de esa índole”*⁴⁰. Y terminaba planteando la negativa clara a crear nuevas instituciones panamericanas: *“La Delegación se opondrá a la creación de una liga de naciones americanas, a la creación de un Tribunal de Justicia Americano, y a todo lo que sea dar poderes políticos a la Unión Panamericana”*⁴¹.

En la Conferencia de Lima, la oposición entre la Casa Rosada y la Casa Blanca llevó a Cantilo a amenazar con no concurrir para evitar enfrentarse personalmente con Hull, luego de haber fracasado en su estrategia de postergar la conferencia. Finalmente decidió asistir, pero no

³⁸ Cfr. “Instructions to the delegates to the Eighth International Conference of American States” (NARA, DS, VIII International Conference of American States). Publicadas también en *Foreign Relations of the United States, 1938*, Vol. V, pp. 53-79.

³⁹ Cfr. “Instrucciones a la delegación argentina a la Conferencia de Lima” (AMREC, VIII Conferencia Panamericana). [El subrayado es nuestro]

⁴⁰ *Ibidem*. [El subrayado es nuestro]

⁴¹ *Ibidem*. [El subrayado es nuestro]

para participar de los debates y las negociaciones, sino para hacer escuchar su voz. Antes de partir rumbo a la capital peruana, el canciller argentino declaró a la prensa cuál era la principal preocupación de su gobierno: “*Los Estados Unidos no nos compran prácticamente nada. ¿Cómo podemos olvidar a los pueblos que dan vida a nuestra nación y compran nuestros productos?*”⁴². Cantilo aprovechó la tribuna de Lima para dar un discurso inaugural, defendiendo los vínculos con Europa y desacreditando los intereses estadounidenses.

Enterado previamente del contenido del mismo –el canciller brasilero Aranha se lo había facilitado-, Hull se entrevistó con Cantilo para intentar convencerlo de que cambiara de actitud, pero esta iniciativa fue infructuosa porque el canciller argentino pronunció su discurso sin cambiar nada de su contenido: “*La solidaridad americana, señores, es un hecho que nadie pone ni puede poner en duda. Todos y cada uno de nosotros estamos dispuestos a sostener y aprobar esa solidaridad frente a cualquier peligro, que venga de donde viniera, amenazara la independencia o la soberanía de cualquier Estado de esta parte del mundo. No necesitamos para ello de pactos especiales. El pacto ya está hecho en nuestra historia. Actuaríamos con un solo e idéntico impulso, borradas las fronteras y con una sola bandera para todos: la de la libertad y la de la justicia. (...) Pero la Argentina cree que cada pueblo americano con fisonomía inconfundible debe desarrollar su propia política sin olvidar por ello la magna solidaridad continental ni la gravitación natural de intereses recíprocos que se agrupan por razones geográficas. (...) Vale decir que nuestra solidaridad continental no puede ser excluyente de la que nos une al resto del género humano y que no podemos desinteresarnos de lo que ocurre fuera de América. La Argentina no lo hizo ni lo hará, no sólo por razones de orden económico, sino por imposiciones históricas y de carácter sentimental”⁴³. En esa intervención, Cantilo insistió con que los países americanos no podían desinteresarse de lo que ocurría fuera de América, por razones no sólo de orden económico –los mercados europeos eran fundamentales para muchos países latinoamericanos-, sino también de orden político e histórico.*

Luego de Cantilo habló Hull, insistiendo en la necesidad de que las 21 repúblicas americanas proclamaran, en forma unánime y unívoca, la voluntad de no permitir la invasión del hemisferio occidental por fuerzas armadas de cualquier potencia o combinación de potencias extra-continetales, ni tampoco la invasión por medio de actividades provenientes de cualquier parte, que sean contrarias u hostiles a la base de las relaciones entre los estados americanos. Había un claro énfasis, en el Departamento de Estado, en el peligro ideológico que representaba la expansión de las potencias del Eje. Desde esa perspectiva de la doble amenaza militar y

⁴² Citado por Peltzer (2002: 301).

⁴³ Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana (AMREC, VIII Conferencia Panamericana, Anexo II, pp. 54-55). [El subrayado es nuestro] Cfr. Scenna (1970: 159); Peltzer (2002: 305-309) Conil Paz y Ferrari (1964: 57-63).

política, Washington consideraba que era el momento de erigir una “estructura durable de la paz”. Por supuesto que, en el fondo, también esto respondía a la estrategia de consolidar su posición en el continente, aprovechando la situación europea para desplazar a otras potencias con fuertes intereses en la región, como Gran Bretaña, Alemania y Francia.

Cantilo abandonó rápidamente Lima, antes de que empezaran las deliberaciones, pero dejó expresas instrucciones a Ruiz Moreno, en el sentido de que no avanzara en nada sin la previa consulta y autorización del ministerio de relaciones exteriores. Esta partida del canciller argentino, que se dispuso a pasar unas vacaciones en Chile, fue una forma de quitarle peso a la posible profundización de la organización panamericana, frente a la cual el gobierno argentino era escéptica. Además, se dejaba a la delegación nacional con escasa capacidad de negociar posibles acuerdos y transacciones más allá de las posturas previas ya públicamente conocidas. Algunos historiadores estadounidenses compararon el desaire de Cantilo con el que, medio siglo antes, habían protagonizado Sáenz Peña y Quintana, cuando se rehusaron a participar en la excursión en tren que organizaron los anfitriones para mostrarle a los delegados latinoamericanos la grandeza ocasionada por el progreso material estadounidense⁴⁴. En una entrevista concedida a Samuel G. Inman, Cantilo criticó la utilización que la diplomacia de Washington hacía del sistema hemisférico, como vehículo para panamericanizar su política exterior: *“La situación de los Estados Unidos es diferente de la de los países latinoamericanos. Ustedes deben enfrentar problemas mundiales que no son nuestros. Los Estados Unidos solucionan sus problemas con China, su fuerte posición en las Filipinas y Hawai no desde un punto de vista interamericano, sino a partir de sus propios intereses nacionales... Luego los Estados Unidos nos traen a nosotros esa situación, a América Latina, y dicen: ‘Adoptemos esto como política panamericana’. No nos gusta esto”*⁴⁵.

Se aprobaron, entre más de cien declaraciones, resoluciones y recomendaciones, la “Declaración de Lima”, el no reconocimiento de la adquisición de territorios por la fuerza, el perfeccionamiento de los métodos de consulta, una nueva codificación del derecho internacional, la uniformidad de los derechos comercial y civil, los derechos de la mujer y otras resoluciones tendientes a la colaboración pacífica de los países americanos⁴⁶. Esta vez, a diferencia de la última Conferencia extraordinaria de Buenos Aires, no se aprobó ninguna convención o tratado que requiriera la posterior ratificación parlamentaria de cada signatario, lo cual sería poco práctico en la coyuntura de pre-guerra que se respiraba durante la reunión de Lima. El trabajo de la conferencia se dividió en siete comisiones: la Primera estudió los asuntos de la organización

⁴⁴ Véase **Capítulo III**.

⁴⁵ Samuel G. Inman “Lima Conference and Totalitarian Issue”, en *Annals*, CCIV, julio de 1939, p. 10. Citado y traducido por Smith (1965: 54).

⁴⁶ Cfr. Caicedo Castilla (1961: 59-62); Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1943); Silva (1946); Bemis (1971); Sansón-Terán (1959: 67-80); Green (1942: 91-93); Connell-Smith (1966: 104-108; 1974: 169-171).

de la paz; la Segunda, las cuestiones relativas al Derecho Internacional y su codificación; la Tercera, los problemas económicos; la Cuarta, los derechos civiles y políticos de la mujer; la Quinta, las cuestiones de cooperación intelectual; la Sexta, la organización de la Unión Panamericana y las Conferencias Interamericanas; y la Séptima, el análisis de todos los informes presentados a la conferencia. A continuación, los principales temas abordados.

i. Declaración de Lima

Retirado Cantilo de la conferencia, la delegación argentina quedó a cargo de Ruiz Moreno, que tenía la expresa obligación de informar al canciller antes de firmar cualquier acuerdo. La idea era tratar de evitar que se avanzara en el compromiso panamericano frente a la potencial guerra europea y éste fue el principal obstáculo que encontró Estados Unidos para lograr la aprobación de su proyecto de profundización de la organización panamericana en el sentido de establecer un sistema de seguridad colectiva.

Hull, por su parte, insistió en la necesidad de que, de acuerdo con la doctrina Monroe, se asegurara la unidad de América frente a cualquier amenaza proveniente de una Europa convulsionada y quería avanzar más allá de lo conseguido en las últimas dos conferencias: *“No es suficiente, sin embargo, contentarse con lo obtenido hasta ahora. Estamos frente a un mundo lleno de problemas y condiciones aun más amenazadoras y temibles que las que existían cuando nos reunimos en Montevideo y en Buenos Aires. La conferencia actual tiene tareas de la mayor gravedad y responsabilidad”*⁴⁷. Trabajó con la delegación brasilera para conseguir una declaración más contundente que la que auspiciaba la Casa Rosada⁴⁸.

La intervención de Aranha fue importante para convencer al gobierno de Buenos Aires de firmar el documento final, luego de muchos cambios. Cantilo no dio respuestas y esto llevó al propio Hull a apelar directamente al presidente Ortiz, tras lo cual el canciller argentino presentó una propuesta –luego de que fuera ubicado por el presidente en un lago chileno, donde descansaba-, que contenía muchos de los puntos planteados por Hull. Ese anteproyecto fue la base de la declaración que luego se firmó, ya casi al final de la conferencia.

El 24 de diciembre de 1938, tras dos semanas de intensas negociaciones, se firmó, entonces, la “Declaración de los principios de la solidaridad de América”, conocida como la

⁴⁷ “Discurso de Mr. Cordell Hull”, en *La Nación*, 11/12/1938.

⁴⁸ Sobre todas las gestiones de Hull, antes y durante la conferencia, véase “Addresses and Statements by The Honorable Cordell Hull”, publicación del Departamento de Estado (Washington, 1940) sobre la actuación de su canciller en la Conferencia de Lima (AMREC, VIII Conferencia Panamericana). Sobre las negociaciones confidenciales entre los representantes de las distintas delegaciones para llegar a una declaración unánime, véase Fenwick (1939).

“Declaración de Lima”, que en algún sentido era la reglamentación del sistema de consultas establecido dos años antes en Buenos Aires. En las discusiones sobre el texto de la Declaración, el Departamento de Estado pretendía referir las consultas a posibles agresiones de potencias no americanas, mientras que Argentina insistía en su posición de no hacer distinciones sobre el origen de esas potenciales agresiones (o sea, incluyendo también como hipótesis la posibilidad de una agresión estadounidense en América Latina); Washington quería la mayor institucionalización posible de las proyectadas reuniones de consulta, mientras que Buenos Aires rechazaba cualquier comisión permanente que se reuniera además en forma periódica (las consultas, entonces, debían realizarse, en caso de ser necesarias, ante coyunturas específicas); la delegación de Roosevelt tendía a establecer una “solidaridad americana” que predeterminara la posición de todos los países en caso de agresión externa, mientras que la de Justo pretendía preservar la mayor libertad posible de decisión ante cualquier caso concreto de agresión, en la hipótesis de un agravamiento de la situación mundial⁴⁹.

El texto finalmente aprobado decía lo siguiente: *“Los Gobiernos de los Estados Americanos declaran: 1. Que reafirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad; 2. Que, fieles a los principios antes enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos; 3. Y que para el caso de que la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que los gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos; y 4. Que para facilitar las consultas que establecen éste y otros instrumentos americanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrarán, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualquiera de ellos, reuniones en las diversas capitales de las mismas, por rotación y sin carácter protocolar. Cada gobierno puede en circunstancias o por razones especiales, designar un representante que sustituya a su Ministro de Relaciones Exteriores”* (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1943: 97).

Una vez más, por la oposición de Buenos Aires, Washington debió resignar su proyecto de un mecanismo sólido de defensa continental, en pos de una vaga declaración de principios sobre

⁴⁹ Cfr. Peltzer (2002: 319-320).

defensa de la democracia y solidaridad de las naciones en caso de agresión europea. Argentina defendía la independencia continental de Estados Unidos, pero mantenía y reforzaba la subordinación a Europa y a Gran Bretaña⁵⁰. Así lo aplaudía en su página editorial un periódico colombiano: “*Se quiso, como es sabido, quitar a la declaración de solidaridad [Declaración de Lima], toda referencia que pudiera interpretarse como hostilidad o desconfianza respecto de las naciones europeas; y en esta actitud la delegación argentina mostró una firmeza irreducible que le honra, porque responde a una convicción tan profunda como razonada. Hacer del nuevo continente un bloque de repúblicas ligadas por una alianza siquiera defensiva en previsión de amenazas extra-continetales que se ven muy remotas, no parecía un acto de prudencia en países que deben en mucha parte su cultura y su desarrollo económico a las naciones de Europa*”⁵¹.

Ahora bien, ¿de quién era la “victoria diplomática”? En realidad, la declaración no tenía la fuerza vinculante que hubiera tenido un tratado, lo cual dejaba lugar a que cada país firmante la interpretase a su antojo, aunque llevaba la ventaja, para quienes la impulsaban, de que no requería ser ratificada por los parlamentos de cada país, situación que había dificultado la aplicación de tratados o convenciones aprobados en conferencias anteriores. En todo caso, la Declaración de Lima tenía una importancia como pronunciamiento político, pero escaso valor jurídico, aunque, según diversos analistas, allí radicaba su fuerza, en tanto la solidaridad americana quedó confirmada en una forma bastante más amplia de lo que había sido establecida a través de los convenios aprobados en Buenos Aires dos años antes, pero que todavía no habían sido ratificados⁵².

Según Peterson, “*Años después, Hull negaba que la Argentina hubiera ganado en Lima la victoria que en esa época proclamaban los críticos antinorteamericanos y contrarios al*

⁵⁰ De esta forma describe G. H. Butler, funcionario del Departamento de Estado, los obstáculos interpuestos por Argentina y la posición de Hull por mantener la unidad americana a toda costa: “(...) *The Secretary [Hull] sought throughout all of the negotiations on this subject to maintain American Solidarity and unity, even if that meant the acceptance of a declaration which was weaker than the United States and most of the other countries desired. (...) During the early stages of negotiations, the principal effort was directed to persuading the Argentine Government to make substantial concessions to the views of the other Governments. This was made more difficult by the fact that the Argentine Delegation evidently was divided and that it had little authority to act without specific instructions from Buenos Aires. All of the early Argentine proposals were drafted with the idea of avoiding any declaration that could be construed as directed against non-American powers. The Argentine idea was to make no distinction between an American and a non-American Government with respect to acts or activities that might threaten the peace, the territorial integrity or institutions of the American Republics. Argentina claimed that it had especially close ties with Europe and that for economic, political and racial reasons, it could not afford to offend European Governments. The Secretary pointed out time and again that the United States probably had closer ties and greater interests in Europe than Argentina had, and that the peace and prosperity of Europe is essential to every one of the American Republics (...)*”. Cfr. Memorandum estrictamente confidencial titulado “Negotiations on the Declaration of Solidarity of America”, redactado por Butler el 25 de diciembre de 1938. En él se describen los 12 borradores que había sobre esta Declaración y los pormenores de las negociaciones. Existe un Memorandum suplementario a éste, redactado el 2 de enero de 1939 por A. A. Berle Jr. (NARA, DS, VIII Inter-American Conference).

⁵¹ “La Argentina tuvo razón”, en *El Siglo*, diario de Bogotá, 27/12/1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

⁵² Cfr. Peltzer (2002: 316).

gobierno de Washington. Pretendía que la declaración final se asemejaba mucho más a su anteproyecto original que al de Cantilo, como así era. Él no concedía, sin embargo, que aun la propuesta original del ministro constituía un gran paso más allá de lo que había sido la posición argentina dos años atrás” (Peterson, 1985b: 120). De acuerdo al historiador estadounidense, la actitud de Cantilo era menos confrontativa de lo que usualmente se interpretó y de lo que el propio Hull manifestó⁵³. Pero, para otros, como Connell-Smith, el Departamento de Estado había tenido que ceder demasiado. El mismo periódico colombiano antes citado, historizaba este nuevo traspíe de la diplomacia del país del norte: *“No es la primera vez que los Estados Unidos aspiran a encabezar el bloque solidario de las repúblicas americanas frente a una Europa Convulsionada y desavenida. Cuando en 1918 entraron en la gran guerra al lado de las potencias aliadas, Wilson pretendió que los países suramericanos declararan la guerra a los Imperios Centrales o suspendieran relaciones diplomáticas con sus gobiernos. También se hablaba en ese tiempo de libertad y democracia. La presión de Washington se hizo sentir en forma tan conminatoria, que sólo cinco repúblicas consiguieron mantener una neutralidad que en aquellos momentos era una simple manifestación de la soberanía exterior”*⁵⁴.

En realidad, tanto Washington como Buenos Aires debieron ceder para no quedar solos. El gobierno de Estados Unidos quería avanzar en un acuerdo continental para establecer un pacto de mutua defensa, pero Hull resolvió finalmente no arriesgarse a quedar en minoría o aislarse del resto del continente, sobre todo a partir de los esfuerzos de Roosevelt para mostrar el cambio de la política exterior a partir del “buen vecino”⁵⁵. Argentina, por su parte, intentaba por todos los medios evitar una asociación defensiva continental, pero accedió a la “Declaración de Lima”, como solución de compromiso. Más allá de los debates sobre el alcance de la misma, lo cierto es que se estableció el sistema de consultas que se pondría en funcionamiento, pocos meses más tarde, tras el inicio de la guerra europea, y que se avanzó, aún con limitaciones, en una extensión de la doctrina Monroe al resto del continente⁵⁶.

⁵³ De acuerdo a este autor, la actitud de Cantilo para con la conferencia de Lima ha sido erróneamente interpretada. Pese a la negativa pública frente a la propuesta de Estados Unidos, el gobierno de Ortiz, incluyendo a su canciller, había tenido una serie de actitudes de buena voluntad con la cancillería del norte, como comunicarle todo lo que iba a hacer, semanas antes de iniciado el cónclave panamericano, incluyendo una propuesta para ampliar las bases de la consulta en caso de agresiones (Peterson, 1985b: 118-119). En los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, se registran una serie de comunicaciones previas a la Conferencia entre los diplomáticos argentinos y estadounidenses (AMREC, VIII Conferencia Panamericana). Ambas delegaciones, por ejemplo, se opusieron al proyecto colombiano-dominicano de crear una Liga de Naciones Americanas.

⁵⁴ “La Argentina tuvo razón”, en *El Siglo*, diario de Bogotá, 27/12/1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

⁵⁵ Cfr. Mecham (1961: 141).

⁵⁶ Green (1942: 93) enfatiza el avance en la continentalización de la doctrina Monroe, mientras que Connell-Smith (1966: 104-108) destaca las concesiones que debió realizar Washington, en lo que terminó siendo una “lavada” declaración de solidaridad, no contra ataques que pudiera sufrir cualquier país americano por parte de potencias “no americanas”, sino de cualquier potencia extranjera (lo cual universalizaba el principio de solidaridad, a la vez que incluía a Estados Unidos como potencial potencia agresora). Leo Rowe, director de la Unión Panamericana, también consideraba que se había continentalizado la doctrina Monroe. En igual sentido se pronunciaba Dexter Perkins

Así lo entendía el delegado estadounidense Fenwick: *“Para entender la importancia de la Declaración de Lima es esencial examinarla en contraste con las diversas interpretaciones de la Doctrina de Monroe, porque se ha dicho que la Declaración ‘continentaliza’, es decir, ‘universaliza’ con respecto a todas las naciones americanas, los principios establecidos en la Doctrina, que hace a todas y cada una de las Repúblicas americanas ‘consocios’ con los Estados Unidos en el mantenimiento de la Doctrina y los pone en igualdad con los Estados Unidos para gozar de los derechos que se desprenden de ella, lo mismo que en la responsabilidad de sus correspondientes obligaciones... Aunque estas aseveraciones tengan más un carácter retórico y descriptivo que legal, sin embargo, es como un desarrollo de la Doctrina de Monroe que la Declaración de Lima obtiene su gran significación en la nueva dirección de la política de los Estados Unidos hacia los países de Latino América y respecto al nuevo sistema de seguridad colectiva regional que ella establece”* (Fenwick, 1939: 257). Según interpretaba este delegado, más allá de las formalidades, se había logrado establecer una suerte de doctrina Monroe a nivel continental, gracias al acuerdo en torno a la “Declaración de Lima”. Esta interpretación será retomada y discutida en las posteriores reuniones de consulta de cancilleres.

ii. Declaración de Principios Americanos

Otro tema recurrente en las últimas conferencias era el de la aprobación del principio de no intervención y los términos en los que debía condenarse la conquista, que Argentina pretendía más fuertes y explícitos, y Estados Unidos más matizados, para que no se tradujera en una eventual impugnación de su política expansiva en el continente.

Sobre este tema, en Lima se firmó otra declaración que acompañó a la analizada en el apartado anterior, con ocho principios: *“1. Es inadmisibile la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro; 2. Todas las diferencias de carácter internacional deben ser resueltas por medio pacíficos; 3. No es lícito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional; 4. Las relaciones entre los Estados deben obedecer a las normas del Derecho Internacional; 5. El respeto y la fiel observancia de los Tratados constituyen norma indispensable para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados, y sólo podrán ser revisados mediante acuerdo de las partes; 6. La colaboración pacífica entre los representantes de los diferentes Estados y el desarrollo del intercambio espiritual entre los respectivos pueblos concurren a la buena comprensión de los problemas de cada uno, y de los*

(1964). Otros autores, como Mecham (1961: 146-147), no acuerdan con que efectivamente se haya panamericanizado dicha doctrina.

problemas comunes a todos, a la vez que facilitan la solución pacífica de las controversias internacionales; 7. La reconstrucción económica contribuye al bienestar nacional e internacional, así como a la paz entre los pueblos; y, 8. La cooperación internacional es condición necesaria al mantenimiento de los principios antes indicados” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1943: 97). Esta declaración terminó siendo rubricada por la delegación al mando de Hull ya que fue parte de la negociación conjunta que llevó a aprobar la “Declaración de Lima”. Resultó, entonces, una suerte de contrapartida, y a la vez un intento de volver a posicionar la política del “buen vecino”, morigerando los temores que aún persistían frente al intervencionismo estadounidense.

iii. Liga de Naciones Americanas y Corte Interamericana de Justicia

Había dos temas que se destacaban en todas las discusiones previas a la conferencia: el proyecto de Liga de Naciones Americanas y el de una Corte Interamericana de Justicia. Ninguno de estas iniciativas recibió la aceptación general durante la conferencia, enfrascada fundamentalmente en la discusión desarrollada en el primer apartado. Varios proyectos fueron girados para ser tratados por la Conferencia Internacional de Juristas Americanos (la ex Comisión Internacional de Juristas Americanos) como el Código de Paz propuesto por México (junto a otra propuesta estadounidense), la creación de la Liga de Naciones Americanas, y la definición jurídica de términos como “agresor” y “sanción”.

El proyecto para crear una Corte Interamericana de Justicia, declarado como un “firme propósito” por parte de las repúblicas americanas, no avanzó por la falta de consenso en torno al mismo. De manera “elegante”, como solía hacerse en estos casos, el tema fue dejado de lado, declarándose: *“Que es propósito firme de los Estados del Continente Americano llegar a constituir un Tribunal Interamericano de Justicia Internacional, cuando los mismos Estados reconozcan la oportunidad de hacerlo con seguridad de feliz éxito; y que, entre tanto, debe propenderse al estudio de un Estatuto adecuado sobre el que deba descansar la justicia internacional en América*” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1943: 41). Como argumentos para obstaculizar el avance del proyecto, se planteó que una corte americana aislaría al continente y que ya existía la Corte Internacional de Justicia de La Haya⁵⁷.

También se discutió la propuesta de Colombia y República Dominicana para la creación de una Liga de Naciones Americanas, que tendría como máximo órgano un Congreso

⁵⁷ Cfr. Sansón-Terán (1959: 78).

Panamericano y una Secretaría Permanente –presidida por un Secretario General-. Pero su debate fue aplazado para la siguiente conferencia panamericana.

Tanto en el caso de la Liga como en el de la Corte coincidían las oposiciones de los gobiernos estadounidense⁵⁸ y argentino, lo cual explica la falta de avance en estas cuestiones, alentadas por otros países latinoamericanos. Estos temas habían sido objeto de conversaciones confidenciales previas a la conferencia, entre Welles y Espil: *“Tuve ayer oportunidad de mantener una conversación con el Pro Secretario de Estado, Sr. Welles, sobre las perspectivas de la Conferencia de Lima (...). Por lo que hace a nuestra oposición a una Corte de Justicia Internacional Americana y a una Liga de Naciones americanas, Welles me reiteró que el Gobierno de los Estados Unidos compartía nuestro punto de vista. Agregó, sin embargo, que ellos no se opondrían a que otros países organizaran la Corte, si así lo deseaban, pero que Estados Unidos no participaría en semejante tribunal. Con respecto al no reconocimiento de la conquista, etc. declaréme que estimaba sumamente peligrosa la discusión de ese tópico en ese momento internacional y que sólo comprendería su reafirmación como un precepto de política interamericana, aplicaba exclusivamente dentro del Continente. Al terminar nuestra conversación, me confió el Sr. Welles que temía que las deliberaciones de la Conferencia de Lima pudieran verse perturbadas por ciertas influencias extrañas. Mencionó, en ese sentido, que el Instituto Americano de Derecho Internacional, proyectaba una reunión en Lima, contemporáneamente a la Conferencia. Este instituto está presidido por el Dr. James Brown Scott, y del mismo es Secretario, el Dr. Ricardo Alfaro, ex presidente de Panamá y ex Ministro de su país en Washington. Ambos son ardientes propagandistas de la Corte Interamericana de Justicia y de una Liga de Naciones Americana y puede adelantarse que trabajarán a su favor en Lima haciendo toda la presión posible sobre algunas delegaciones”*⁵⁹. Se vislumbraba, ya en esta comunicación previa a la conferencia, que las delegaciones de la Casa Roasada y la Casa Blanca operarían, con éxito, para evitar que prosperasen estas iniciativas.

iv. Cuestiones Económicas

Se hicieron algunas declaraciones sobre reclamaciones pecuniarias y liberalización del comercio continental. En el caso de las reclamaciones por cuestiones de deudas y la condena de la intervención diplomática, que cobraba una especial actualidad por las expropiaciones bolivianas

⁵⁸ Cfr. “Instructions to the delegates to the Eight International Conference of American States” (NARA, DS, VIII International Conference of American States), p. 11-12.

⁵⁹ Telegrama confidencial enviado por Espil al canciller Cantilo, Washington, 7 de octubre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

contra la *Standard Oil* y las nacionalizaciones que se estaban produciendo en México, el tema fue remitido para ser estudiado “más profundamente”, lo cual implicaba, en principio, un “triumfo” para Estados Unidos, que evitaba que se sancionaran principios o se establecieran declaraciones que podían limitar su política exterior y su autoproclamado derecho de defender a sus capitales invertidos en América Latina. En pleno auge del nacionalismo latinoamericano, que amenazaba en parte los intereses estadounidenses en la región, el país del norte evitó que se avanzara en una condena explícita a las formas en que históricamente presionaba a los demás gobiernos del continente.

La segunda resolución alcanzada en Lima tenía que ver con la reducción de las barreras que entorpecían el comercio internacional entre los puertos del continente. El tema de las tarifas elevadas, las cuotas, licencias y otros obstáculos al libre comercio venían siendo discutidos desde que Hull había anunciado su plan de reciprocidad, casi un quinquenio antes. Luego del mismo, se habían aprobado una serie de tratados bilaterales que permitieron incrementar el intercambio comercial en una cantidad considerable de productos. Este tema era de gran preocupación para muchos países latinoamericanos, que orientaban una porción significativa de su producción hacia el mercado externo, y en particular hacia el estadounidense. Así lo planteaba Max Enríquez Ureña, jefe de la delegación dominicana: *“De los diversos propósitos de vinculación económica, ninguno podrá alcanzar mayor importancia que el de fomentar una sabia y sana política comercial interamericana, empezando por eliminar las restricciones y limitaciones impuestas al comercio internacional. Ir contra el armamentismo económico que ha prevalecido en el mundo después de la Gran Guerra, es magna labor; porque el desarme en la esfera de las barreras económicas es tan difícil como el desarme en la esfera de los aprestos militares...”*⁶⁰. Esas “concesiones recíprocas” que habían conseguido algunos países latinoamericanos eran esquivas para Argentina, que ya no guardaba demasiadas esperanzas en romper la barrera proteccionista que los productores agropecuarios estadounidenses lograron que se levantara contra las exportaciones del país del sur. La delegación nacional no pudo en Lima volver a poner este tema como uno de los centrales de la agenda de discusión, a diferencia de lo que había logrado en cónclaves anteriores, como el de La Habana de 1928.

Además, se resolvió la creación de un Instituto Económico Financiero Interamericano, facultándose a la Unión Panamericana para que arreglara las cuestiones técnicas necesarias para su puesta en funcionamiento.

⁶⁰ Citado por Sansón-Terán (1959: 68-69).

v. Otros

Se aprobaron declaraciones sobre propiedad intelectual, carretera y ferrocarril panamericanos, no reconocimiento de adquisiciones de territorio por la fuerza, inmigración, fomento del turismo, problemas de la mujer indígena, derechos de la mujer (que establecía igual tratamiento político que el hombre –fundamental, dado que en la mayoría de los países las mujeres ni siquiera tenían derecho al voto-, igualdad en el orden civil, otorgarles las más amplias oportunidades y protección en el trabajo y el amparo como madres), derechos a la libre sindicalización de los trabajadores, y se recomendó, entre otras cosas, la creación de museos sociales, teniendo como modelo la experiencia del Museo Social Argentino⁶¹. Aunque, por cierto, todas estas resoluciones, si bien tendían a contribuir al desarrollo de los vínculos interamericanos, eran secundarias en relación al objetivo de la Conferencia de Lima, que tenía que ver con profundizar la solidaridad panamericana en caso de guerra mundial.

3. Balance de la Octava Conferencia Panamericana

En la segunda parte de la década de 1930, los crecientes conflictos en Europa fueron uno de los procesos que determinaron los debates en las instancias panamericanas, tanto en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires, como en la Octava Conferencia Panamericana. Durante esos años, el pulso del sistema interamericano giró, en parte, en torno a las crecientes tensiones entre el Departamento de Estado, al mando de Hull, y la cancillería argentina, liderada primero por Saavedra Lamas y luego por Cantilo.

Estados Unidos pretendía amplificar su presencia en América Latina, luego del paréntesis producido tras la crisis de 1929, y se disponía a defender sus inversiones e intereses económicos en la región, a la vez que planteaban una nueva estrategia, en el marco de la política del “buen vecino”, para poner en pie un sistema de consultas y de defensa mutua en caso de agresión extracontinental.

Argentina, por su parte, orientó su intervención en estas dos conferencias en el sentido de restablecer los vínculos con Europa, y en particular con Gran Bretaña, proceso que se venía profundizando desde la firma del Tratado Roca-Runciman en 1933. Había cierta desazón por el incumplimiento de las promesas de Hull en torno a liberalizar el comercio bilateral, y a la vez una reticencia a aceptar cualquier tipo de continentalización de la doctrina Monroe, que pudiera significar enajenarse de los países europeos, con quienes la clase dominante argentina tenía una

⁶¹ Cfr. Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1943: 3-100).

relación orgánica, y resignar autonomía para establecer la política exterior nacional. Si Estados Unidos no abría su mercado limitando el proteccionismo que afectaba a los exportadores argentinos, razonaban, había que impedir todo lo posible el avance del sistema panamericano, correlato de una profundización de la hegemonía estadounidense en América del Sur.

Así, se profundizaron las tensiones y distancias entre la Casa Rosada y la Casa Blanca, luego de una relativa distensión en la Conferencia de Montevideo. Argentina temía que el ámbito de las conferencias le sirviera a Estados Unidos para avanzar en acuerdos regionales que condicionaran su política exterior, orientada a profundizar las relaciones con el Viejo Continente. Sin embargo, sí le parecían las conferencias un ámbito propicio para fustigar contra la política proteccionista estadounidense, que afectaba las exportaciones nacionales.

La nueva situación mundial, complicada por el expansionismo de las potencias del Eje desde 1937, podía ser una oportunidad para avanzar en el panamericanismo, pero no cambió la política exterior que el país del sur había desarrollado en los primeros años de la década del '30: *“A medida que en Europa se iban definiendo con mayor claridad las fuerzas en pugna, las naciones del hemisferio occidental buscaron apoyo recíproco y acudieron especialmente a los Estados Unidos. Dicha situación, que implicaba un mayor prestigio para el sistema hemisférico, no convencía a los dirigentes argentinos. Aun cuando los Estados Unidos se habían convertido en la principal fuente de bienes manufacturados y de máquinas herramienta para las crecientes industrias argentinas, creando un lobby de defensores del establecimiento de relaciones más estrechas con los Estados Unidos, no era suficiente para borrar medio siglo de celosa rivalidad ni la convicción arraigada de que el destino argentino, de alguna manera, se vinculaba más estrechamente con Europa que con el hemisferio occidental”* (Tulchin, 1990: 153-154). El gobierno de la Concordancia, pese a los matices de los distintos sectores de la clase dirigente, alineados con diversas potencias, mantenía en general su actitud de escepticismo frente a cualquier proyecto de la Casa Blanca que implicara darle a la Unión Panamericana un contenido político, así fuera exclusivamente el de una alianza militar defensiva. En los discursos de Cantilo en Lima y en las intervenciones de la delegación argentina no dejaban de señalarse, siempre, los vínculos económicos, políticos, sociales y culturales que unían a Argentina y Europa.

Se desechó, en esta última conferencia, cualquier liga o confederación de países americanos, tal como proponían proyectos colombianos o dominicanos previos, y se reafirmó la defensa de las relaciones privilegiadas con los países europeos, la cual fue elevada a “tradicción” de la política exterior argentina.

Respecto al debate sobre quién debió ceder o si se impuso el proyecto de Hull o Cantilo, la mayor parte de las opiniones, en el continente, reconocían el “triunfo” diplomático del argentino. Así balanceaba un diario mexicano la Conferencia de Lima: *“Sobre estas realidades*

conformadas en siglos de existencia se ha reconocido, más que pactado, la solidaridad continental para la solución de los problemas comunes en América, sin comprometer en lo más mínimo los intereses, las tradiciones y los sentimientos de cada nación. Cupo en esta ocasión a la Argentina, como en otras conferencias panamericanas, ser el paladín de esas realidades. Ellas forman el patrimonio común de Hispano América, y para velar por su conservación y defenderlo la Argentina monta la guardia sobre las más altas crestas de los Andes”⁶².

Cantilo, en su discurso de apertura de la conferencia, se ocupó especialmente de remarcar los lazos con el Viejo Continente: “Así como los Estados Unidos sostuvieron en China la política de ‘puertas abiertas’ y fueron llevados a interesarse por las islas Hawai y luego, tras la guerra del España, a obtener la sesión de las Filipinas, es decir a sostener una política que no era exclusivamente americana, así los intereses que los países del Río de la Plata y no sólo la Argentina tienen en los mercados europeos, se imponen a ello y gravitan en su política nacional e internacional. Pero las razones económicas no son las únicas, quizás no sean siquiera las más importantes para determinar esta orientación de la política internacional argentina. Sentimos estrechamente solidarios con la Europa por la inmigración que de ella recibimos y que tanto ha contribuido a nuestra grandeza por los capitales europeos que fomentaron nuestra producción agropecuaria, nuestros ferrocarriles y nuestras industrias. Pero todavía pesa más en nuestro ánimo el recuerdo de los hombres que descubrieron y poblaron estas tierras, la tradición cultural que nos legaron. (...) Queda así determinada la actitud que la Delegación Argentina ha de adoptar en esta Conferencia, pero nada de esto ha de sumirnos en exclusivismos unilaterales y sectarios. El universalismo, el espíritu ecuménico es tradición en la patria de aquél que un día en Washington, expuso como lema de la política internacional Argentina: ‘La América para la humanidad’”⁶³.

Esta posición “europeísta”, presentada como “universalista”, era destacada en el Informe de la Delegación Argentina sobre su actuación en Lima: “La Delegación deja así terminado su informe sobre el honroso desempeño que tuvo a su cargo en la VIII Conferencia Internacional Americana. Considera que la República Argentina ha mantenido en ella la actitud que le correspondía, de conformidad con su política tradicional, la gratitud que debe a Europa, y el inquebrantable propósito de cooperación y solidaridad que la vincula a sus hermanas de América, de que ha dado tantas pruebas”⁶⁴. Para los delegados argentinos, lo más importante

⁶² Zubarán Capmany, Rafael, “La Declaración de Lima”, en Diario *El Universal*, México, 31/12/1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

⁶³ Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana (AMREC, VIII Conferencia Panamericana, Anexo II, pp. 54-55). [El subrayado es nuestro]

⁶⁴ “Informe de la Delegación Argentina a la VIII Conferencia Internacional Americana” presentado al canciller Cantilo el 23 de marzo de 1939 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

parecía ser, una vez más, dejar en claro los privilegiados vínculos con Europa, aún en el contexto de inminente conflicto internacional.

La delegación de Cantilo, sin embargo, también debió ceder: *“en los hechos concretos, las deliberaciones de Lima llevaron a una aceptación por parte del gobierno argentino de lo que más interesaba a la Delegación americana. La intransigencia practicada y alabada por Saavedra Lamas en 1936, cedió el paso a una negociación tras la cual se logró emitir una declaración aprobada por unanimidad sobre un texto redactado por la Cancillería de Buenos Aires pero que recogía lo esencial de las ideas de Cordell Hull. Así, gracias en buena medida a las gestiones de Osvaldo Aranha, la Argentina salvó la cara pero aceptó lo sustancial del régimen de Consultas”* (Peltzer, 2002: 300). De esta forma, a pesar de volver a intentar mostrarse como autónoma frente a las propuestas de la Casa Blanca, Argentina debió reconocer, en los hechos, el creciente peso específico que tenía Estados Unidos en el sistema continental.

Se estaba cerrando una etapa del panamericanismo que se había desplegado en el último medio siglo, en el cual la Casa Rosada y la Casa Blanca coincidieron pocas veces. El estallido de la segunda guerra mundial, y la posterior entrada en la misma de Estados Unidos, en diciembre de 1941, cambiarían todo el panorama continental, y reforzarían las tensiones sobre la organización continental, tema que será abordado a continuación.