

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **Argentina y Estados Unidos en tensión: 50 años debatiendo el panamericanismo.**

Morgenfeld, Leandro Ariel (UBA).

Cita:

Morgenfeld, Leandro Ariel (UBA). (2007). *Argentina y Estados Unidos en tensión: 50 años debatiendo el panamericanismo. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/876>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eU8X/u0M>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Título: **Argentina y Estados Unidos en tensión: 50 años debatiendo el panamericanismo**

Mesa Temática Abierta: Mesa Temática N° 96: “PENSAR LOS ESTADOS UNIDOS DESDE UNA PERSPECTIVA SUDAMERICANA”. Coordinadores: Pablo Pozzi y Fabio Nigra

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económica. Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social.

Autor/res-as: Morgenfeld, Leandro Ariel, Docente en las Facultades de Filosofía y Letras, Económicas y Ciencias Sociales, becario Conicet. Dirección: Olleros 3668 (Buenos Aires), Te: 4553-9263, email: [leandromorgenfeld@hotmail.com](mailto:leandromorgenfeld@hotmail.com)

## **Argentina y Estados Unidos en tensión: 50 años debatiendo el panamericanismo<sup>1</sup>**

**Leandro Ariel Morgenfeld<sup>2</sup>**

### **I. Introducción**

El objetivo de la investigación en la que se enmarca esta ponencia fue estudiar cómo se manifestaba la inserción internacional y la política exterior de la Argentina en las Conferencias Panamericanas, en el período en que el país del sur se incorporaba y era incorporado a la economía mundial capitalista. En este sentido, se analizó cómo se posicionó la Argentina frente a Estados Unidos en las primeras ocho Conferencias Panamericanas, escenario diplomático privilegiado para entender la relación entre dos países que pasaron a ocupar lugares muy disímiles en el concierto de las naciones. La política exterior estadounidense 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, cuyo eje inicial era una unión aduanera. El estudio del derrotero de las conferencias continentales muestra que las delegaciones de Argentina fueron, en la mayor parte de las oportunidades, un obstáculo para el proyecto estadounidense. Las Conferencias Panamericanas son uno de los ámbitos privilegiados donde se observa cómo Estados Unidos intentó imponerse como la potencia hegemónica en la región, limitando la injerencia en la misma de otros países europeos –fue

---

<sup>1</sup> La siguiente ponencia es parte de la investigación para la Tesis de Maestría en Historia Económica, titulada “Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1889-1938)”.

<sup>2</sup> Licenciado y Profesor de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA). Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, Económicas y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IIHES (FCE-UBA). Becario Conicet.  
Email: [leandromorgenfeld@hotmail.com](mailto:leandromorgenfeld@hotmail.com)

una de las manifestaciones regionales de la lucha inter-imperialista que caracterizó este período-. La actuación de Argentina en las conferencias constituye un aspecto destacado de la política exterior argentina y de la particular forma a través de la cual se relacionó con las potencias europeas para de alguna manera intentar obstaculizar el proyecto estadounidense.

Desde la expansión de Estados Unidos a fines del siglo XIX y la inserción de Argentina en el mercado mundial como economía agroexportadora, ambos países se destacaron en cada extremo del continente americano. Ya en la Primera Conferencia Panamericana, en la cual Estados Unidos pretendía consolidar su posición en la región, Argentina se convirtió en un escollo para los planes estadounidenses, en función de su relación económica y política privilegiada con Europa, y en particular con Gran Bretaña. En las primeras conferencias panamericanas, se observará cómo se manifiesta la lucha entre distintas potencias europeas 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 del medio siglo que abarca esta investigación, la disputa iría incrementándose, y la balanza comenzaría a inclinarse a favor de Estados Unidos, que reafirmaba su hegemonía tras la primera guerra mundial, y de a poco se fue transformando en el centro financiero internacional y en un exportador capitales y de manufacturas hacia América Latina. Argentina, en la década de 1920, constituyó un “triángulo” económico con Gran Bretaña y Estados Unidos. Esta posición, en parte, explicará la tensa relación con su vecino del norte y el permanente enfrentamiento “diplomático” en todas las instancias en las que se discutía sobre la organización panamericana.

El desfase entre la importancia de los debates en las Conferencias Panamericanas –como particular manifestación de la lucha entre las potencias por posicionarse en América Latina- y la relativamente escasa atención que se le dio en la historia de las relaciones internacionales, lo transforman en un campo de investigación de indiscutible relevancia. Estudiar la relación entre estos dos países a través de su actuación en las Conferencias Panamericanas –y en particular cómo Argentina se fue posicionando frente al coloso del continente-, además de iluminar con el trabajo documental –a partir de un exhaustiva recopilación en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto- una parte de la historia poco transitada por los historiadores y poco conocida en general, permitirá ver cómo se conformaron las condiciones históricas para la particular relación de Argentina con la potencia del norte a lo largo de todo el siglo XX, problema a ser abordado en otras investigaciones ya en curso.

## II. El origen del panamericanismo: de Monroe y Bolívar a Blaine

La historia de los intentos de “integración”<sup>3</sup> panamericana se remonta al primer cuarto del siglo XIX, en particular al período inmediatamente posterior a las independencias hispanoamericanas. En 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*” (Brown Scott, 1938: ix). Poco tiempo después, en 1824, 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*”<sup>4</sup>. 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 encontrará eco en muchos de los gobiernos americanos, lo que en parte explicará su relativo fracaso.

En relación a esta reunión, el propio Clay, ya siendo Secretario de Estado, declaró en las instrucciones dadas a sus delegados: “*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*” (Brown Scott, 1938: ix). 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.

Luego de este primer congreso existieron otros, en las décadas de 1840, 1850 y 1860, que intentaron continuar con el proceso de integración americana. 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. En algunos casos, la amenaza provenía de España (en 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, podría ser un reaseguro de las naciones americanas independientes) y el temor de que ese creciente poderío estadounidense amenazara finalmente esa independencia, como se había visto, en parte, en la guerra de Estados Unidos con México. En todos estos congresos participaron muy pocos de los países hispanoamericanos. De los países no hispanos, tampoco participó Estados Unidos –sólo invitado a

---

<sup>3</sup> 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 disten de una real integración de los países, que abarcaría un proceso político, económico, social y cultural mucho mayor.

<sup>4</sup> Bolívar. Lima, 7 de diciembre de 1824 (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938: xxiii-xiv).

Panamá, pero no por Bolívar-, ni Brasil, ni Haití. Argentina, como ya fue señalado, no concurrió a estos fallidos congresos.

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 repelar las agresiones externas, ni tampoco se avanzó en establecer un mecanismo para solucionar las controversias entre los propios países participantes.

¿Cómo pueden explicarse estos magros resultados? En parte, por el carácter de los gobiernos de la mayor parte de los países latinoamericanos, hegemonzados por los grandes propietarios de la tierra – que 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. En el caso de Argentina, ya en 1826, pero también 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*” (Espil, 1928: 81). Cualquier avance de un proyecto latinoamericano defensivo, bajo la inspiración del ideario bolivariano era rápidamente descartado por el gobierno argentino. 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 canciller 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 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 mundos*”<sup>5</sup>.

El último cuarto del siglo XIX, y la nueva política exterior estadounidense en el continente, cambiaría el sentido y los promotores de los encuentros continentales, poniendo a Estados Unidos a la cabeza del panamericanismo. Argentina también pasaría a tener un rol relevante, pero en su estrategia de poner palos en la rueda con el fin de evitar cualquier alianza continental hegemonzada por el país del norte.

---

<sup>5</sup> Citado por Felipe Espil (1928: 80).

### III. Los debates entre Argentina y Estados Unidos en las primeras ocho conferencias panamericanas

El esfuerzo panamericanista encabezado por el gobierno norteamericano a fines de la década de 1880 tuvo por objeto promover el comercio hemisférico y desarrollar procedimientos para la resolución pacífica de disputas entre los países de la región. Reflejó los intereses de los hombres de negocios estadounidenses, que habían descubierto interesantes posibilidades inversoras en la región. El objetivo de Estados Unidos 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.

Blaine, a través de su proyecto de unión panamericana de 1881, luego retomado en la conferencia de 1889, planteaba que Estados Unidos podría beneficiarse con un mayor mercado exportador, que podría ampliarse en América Latina. Éste era el principal objetivo de la **Primera Conferencia Panamericana** (Washington, 1889-1890), ya que la exportación de capitales estadounidenses hacia esta región aún no era tan significativa. El principal impulsor del panamericanismo en Estados Unidos 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. Para mejorar el intercambio con América Latina, planteaban, habría que abrir el mercado estadounidense a las lanas, el cobre y el azúcar, es decir, otorgar contraprestaciones.

¿Cuál era el balance de los argentinos sobre la conferencia? Esto decía 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 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 disovlió 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: *“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”<sup>6</sup>.*

El objetivo de la delegación argentina, desde el inicio, fue dificultar lo más posible cualquier avance que planteara Estados Unidos. La economía explicaba los desacuerdos con los Estados Unidos y, en este aspecto, la elite argentina optó por proteger el vínculo privilegiado con Europa y Gran Bretaña.

Argentina, por esos años, consolidaba una economía agroexportadora más competitiva que complementaria con la potencia del norte. La reacción argentina ante el proyecto estadounidense, entonces, fue oponerse a toda “integración”, cosa que logró admirablemente ya que la Conferencia fue un gran fracaso. El “anti-imperialismo” de los enviados argentinos, sin embargo, no era más que la máscara de una dependencia cuyos amos se encontraban en la vieja Europa.

En la Primera Conferencia Panamericana, la postura argentina muestra las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense. Argentina operó como agente inglés-europeo en el continente. Por eso no hay que confundir estas posturas antinorteamericanas de la oligarquía argentina con posturas antiimperialistas y autonómicas. ¿Qué querían los delegados argentinos en esta primera conferencia continental? Impedir todo avance concreto de Estados Unidos 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 de Argentina, pero no para 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. Por eso, la delegación argentina, sabiendo de la imposibilidad de ampliar su participación en el mercado estadounidense, operaría como obstaculizador de las propuestas estadounidenses. El lema de “América para la Humanidad” del delegado Sáenz Peña, entonces, 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.

Así interpretaba Martí, corresponsal del diario *La Nación*, el conflicto 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*

---

<sup>6</sup> Publicación con seudónimo –Domingo de Pantoja– del representante argentino en la Unión. Domingo de Pantoja, *Los Estados Unidos y la América del Sur: Los yankees pintados por sí mismos*, Ed. De la Prensa, Buenos Aires, 1893, p. 7. Citado por Paradiso. (1993: 47).

*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 ahorrarse 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?”<sup>7</sup>.*

Argentina se había salido con la suya: impidió que el tratado de arbitraje obligatorio fuera firmado por todos, logró que todos sí firmaran su proyecto que condenaba el derecho a la intervención y, fundamentalmente, echó por tierra el proyecto de unión aduanera. En cada una de las comisiones, los delegados argentinos se ocupaban de encolumnar al resto de los delegados latinoamericanos para poner palos en la rueda de todos los proyectos estadounidenses. Sáenz Peña y Quintana fueron la pesadilla de Blaine, que había trabajado durante buena parte de su vida 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.

En la **Segunda Conferencia Panamericana** (México, 1901-1902), nuevamente se ponía en juego la lucha entre Europa y Estados Unidos por el dominio continental. 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”* (Marichal, 2002: 55). Asimismo, destacaban 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”* (Marichal, 2002: 55). Argentina volvió a desplegar una estrategia obstruccionista en esta Segunda Conferencia. Desde el inicio de la conferencia, la delegación argentina provocó chispazos con la del norte. La delegación estadounidense, por el contrario, cambió su actitud para evitar que naufragara el sistema panamericano: *“Doce años antes, en Washington, los delegados norteamericanos habían sido agresivos y pesados. En México actuaron modestamente y como intercesores. Su finalidad era apaciguar el conflicto entre la Argentina y Chile, consolidar la unidad panamericana y fortificar un sistema endeble”* (McGann, 1960: 323). Estados Unidos, 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.

---

<sup>7</sup> Martí, José, carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada 19-20/12/1889 (Martí, 1979: 486-487).



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”* (Silva, 1946: 781).

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: *“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 tambien constantemente por las naciones europeas, el monroismo, por su propia indefinicion, 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 produccion 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 solucion probable es un acuerdo, por el cual los Estados 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”* (Anadón, 1903: 44-45). Y, 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 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” (Anadón, 1903: 46-47).*

Igual que en 1889, aunque con otras formas, se repitió el tono de enfrentamiento de la delegación argentina para con Estados Unidos. En este caso, es cierto, Argentina tenía también, entre sus objetivos, enfrentar a Chile, con quien mantenía una disputa limítrofe y una carrera armamentista. De objetivos más modestos que la Primera Conferencia, esta Segunda Conferencia fue aparentemente menos controversial que la primera, pero tan improductiva en cuanto a sus resultados concretos. Así lo sintetizaba Bermejo, delegado argentino, en su informe posterior a la conferencia: *“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” (Bermejo, 1902: 70-72).* Argentina volvió a ser un gran obstaculizador de los proyectos estadounidenses y se preocupó por poner palos en la rueda para evitar

que avancen proyectos concretos y para criticar la política proteccionista estadounidense que afectaba a sus exportaciones y cuya revisión se encontraba bloqueada en el senado estadounidense.

La clave del “éxito” de la **Tercera Conferencia Panamericana** (Río de Janeiro, 1906) fue el debilitamiento extremo del ámbito de construcción del panamericanismo. *“El alejamiento de las figuras impulsoras del panamericanismo en el gobierno argentino en términos de la doctrinas Drago y Monroe (Julio Argentino Roca, Luis María Drago, Martín García Merou), la aparición del secretario de estado Elihu Root en la sesión inaugural, y el mutuo acuerdo argentino-norteamericano de transferir el tratamiento de la doctrina Drago a La Haya, como una cuestión del derecho internacional y no de política regional, fueron las claves del triunfo de la Conferencia de Río”* (Escudé y Cisneros, 2000). No hubo referencias a la Doctrina Monroe, excepto una efectuada por la delegación boliviana, que pretendía que la misma se extendiera no sólo a los casos de conquista territorial o intervención por parte de potencias europeas, sino también en casos de conquistas territoriales realizadas por estados americanos. El objetivo, por cierto, era poner en discusión su litigio con Chile. Esta presentación recibió el respaldo de la delegación argentina, pero no tuvo mayor éxito en la Conferencia. Sí se debatió sobre la doctrina Drago y la 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 se realizaría al año siguiente.

¿Cuál fue el balance de la delegación estadounidense? *“El delegado Leo Rowe, que en cierto momento llegaría a ser el jefe de la Unión Panamericana durante un cuarto de siglo, pensaba que se había conseguido algo: la asamblea había evitado las trampas mortales de las conferencias de Washington y de México, aunque sólo fuera por la preparación previa del temario y de los reglamentos en Washington. (...) Otro de los delegados norteamericanos, Paul Reinsch, fue más crítico, afirmando que hasta ese momento el resultado de las conferencias panamericanas ‘escasamente podría ser menor de lo que era’, aunque parecía estar de acuerdo con que era mejor que los Estados Unidos y las otras naciones se hubieran opuesto a la iniciación de cualquier política en gran escala”* (McGann, 1960: 372). El objetivo del viaje del Secretario de Estado Root, en parte, fue disipar cualquier recelo por la actitud expansionista de Estados Unidos en el continente. 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 precio para el “éxito” de la conferencia de Río fue, como ya se dijo, acotar lo más posible el panamericanismo: *“Haber continuado el rencoroso conflicto entre la Argentina y los Estados Unidos en una tercera conferencia podría haber echado por tierra la organización americana. El clima de cordial acuerdo que rodeó a la asamblea de Río de Janeiro, en efecto, se consiguió eliminando del*

*programa de la conferencia todos los enfoques fundamentales de los problemas interamericanos. El panamericanismo había sido reducido a su mínimo común denominador, justamente lo que había querido la Argentina”* (McGann, 1960: 378). 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”* (Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana, 1906: 2). 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 había hecho en México, su desacuerdo por la política proteccionista estadounidense y reclamó por un verdadero libre comercio continental. Pero, en esta oportunidad, primó la calma, y los desacuerdos fueron licuados 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 otros 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.

Sin lugar a dudas, la **Cuarta Conferencia Panamericana** (Buenos Aires, 1910) fue mucho más tranquila que las anteriores. 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. La postura de las delegaciones argentina y estadounidense era inusualmente conciliadora, 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 americanas. *“El elogio del ministro fue sin duda un epílogo apropiado a la más tranquila de las conferencias generales de las repúblicas americanas, pero no era un índice de la conducta pasada de la Argentina, ni presagiaba su futuro comportamiento. De los trece convenios que la Argentina había firmado en previas conferencias, sólo habían sido ratificados dos. No ratificaría ninguno de los cuatro que firmó en Buenos Aires. Tampoco fue el tributo del ministro la muestra de una armonía continuada en las relaciones argentino-norteamericanas. La Conferencia de Buenos Aires fue un breve período de bonanza en los tempestuosos años de rivalidad bajo el signo del panamericanismo”* (Peterson, 1985a: 349-350). Como plantea Peterson, esta conferencia apenas habría sido un “oasis” en el medio del desierto del panamericanismo en general y de las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses en particular. Esa relativa “distensión”, sin embargo, no se tradujo en avances reales en el proyecto panamericano.

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. El precio, como ya fue señalado, fue que la Conferencia no avanzó en casi ningún tema importante: *“Estos resultados fueron modestos pero reales, al menos cuando eran ratificados. La Argentina no adoptó una actitud contraria a estos problemas en el seno de la conferencia y tampoco se opuso a la ampliación del sistema americano, votada en Buenos Aires, aunque debe reconocerse que hasta un año antes de la Cuarta Conferencia, no hizo nada, ni siquiera para iniciar la sanción de algunos de los acuerdos panamericanos que había firmado en la Tercera Conferencia de 1906”* (McGann, 1960: 419).

Era un momento clave de la inserción económica internacional de la Argentina, 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 ferrocarriles-, siempre que podían recalcaban la necesidad de que el proceso panamericano no “incomodara” a Europa: *“Cuando se realizó la cuarta Conferencia Panamericana en Buenos Aires, en 1910, en pleno festejo del Centenario, la consolidación de ciertas prácticas comerciales favorables a Europa, la paz y el arbitraje se habían consolidado como aspectos oficiales de la política exterior argentina. Así las cosas, Eduardo L. Bidau fijó los principios sustantivos de Argentina en el mundo: ‘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’* (Salas, 1989: 46).

Argentina, 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 el momento, para la clase dominante, 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”*<sup>8</sup>. Se cumplía, así, uno de los objetivos de la clase dominante argentina, también perseguido con los festejos del centenario de la Revolución de Mayo: que Buenos Aires se transformara en una vidriera que mostrar al mundo los avances de la Argentina.

---

<sup>8</sup> En *Public Ledger*, Philadelphia, 4 de diciembre de 1910 (AMREC, IV Conferencia Panamericana, Folio 624). Traducción propia.

Este clima cordial cambiaría en la siguiente conferencia. Se aproximaba la primera guerra mundial, la creciente “decadencia” industrial inglesa frente al avance estadounidense, la nueva relación triangular que se establecería en los años veinte y el cambio de régimen político en Argentina, que en parte planteará una nueva política exterior.

La **Quinta Conferencia Panamericana** (Santiago de Chile, 1923) fue la primera luego de la guerra. Estados Unidos se encontraba en una etapa de expansión mundial, lo cual significó, para muchos países latinoamericanos, un incremento de la dependencia respecto a su vecino del norte. Sin embargo, una vez más, la instrumentación de la idea panamericana no se pudo llevar adelante. En este caso, el propio secretario de Estado norteamericano, Charles Evans Hughes, ordenó a sus diplomáticos que evitaran que se estableciera un debate sobre la Doctrina Monroe y su posible puesta en práctica por parte del gobierno norteamericano. Se quería evitar que hubiera un pronunciamiento continental –que se “resolviera” sobre la validez de las doctrinas Monroe o Drago- sobre una política que, para Estados Unidos, era una política exterior nacional y, por lo tanto, no precisaba ponerse a discusión en un ámbito supranacional.

Argentina también tenía una actitud de cautela frente al cónclave. A tono con su escepticismo frente a cualquier avance concreto del panamericanismo, la delegación argentina 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”*<sup>9</sup>. El gobierno argentino sinceraba, así, su práctica de no ratificar lo que firmaba en las conferencias panamericanas.

Podría decirse que esta conferencia significó un capítulo más en la fría relación entre Estados Unidos y la Argentina: *“La escisión entre los Estados Unidos y la Argentina en cuanto a su respectiva*

---

<sup>9</sup> “Una advertencia preliminar de la Delegación Argentina”, en “Informe Presentado a S. E. el Señor Ministro de Relaciones Exteriores por la Delegación Argentina” (AMREC, V Conferencia Panamericana, Legajo X, p. 69).

*política internacional dentro del hemisferio occidental no fue abrupta y nunca se aproximó a una ruptura franca. Era más bien una fisura, abierta en 1890, angostada y ensanchada hasta 1917 en ocasiones diversas, inconmensurablemente ampliada luego por la disonante política de los presidentes Wilson e Yrigoyen”* (Peterson, 1985b: 52). 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 el tratado y las tres convenciones aprobadas en Santiago de Chile, la Argentina sólo ratificó uno de los cuatro que había firmado, ratificando su comportamiento respecto a lo acordado en Conferencias anteriores.

Argentina siguió siendo la más escéptica respecto al panamericanismo: *“La Quinta Conferencia, en consecuencia, no aproximó a la Argentina a la corriente central del movimiento panamericano. Había participado, como antes, para salvaguardar en primer lugar su libertad de acción, y para impedir medidas multilaterales no deseadas. Por lo demás, ningún norteamericano había inspirado el cálido sentimiento que suscitó Elihu Root en Río de Janeiro ni ningún argentino había puesto de manifiesto la confianza en el Departamento de Estado que Martín García Merou había demostrado en la capital de México”* (Peterson, 1985b: 92-93). En un clima de estudiada calma, la 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 dadas por el ministerio de Relaciones Exteriores no había oposiciones totales a las propuestas estadounidenses, a la vez que se apoyaron 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. Sí hubo una coincidencia con la delegación estadounidense: ambas se opusieron a la propuesta uruguaya de una Liga Americana de Naciones, de acuerdo con el patrón de 1917 elaborado por el entonces presidente Baltasar Brum. Sobre este proyecto, que finalmente no prosperó, decían las instrucciones dadas a los delegados argentinos: *“Con referencia a este punto los 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”*<sup>10</sup>. Está clara la postura: se oponían, pero no querían confrontar con uno de sus aliados en el concierto de naciones americanas, por lo tanto hicieron

---

<sup>10</sup> Instrucciones dadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Delegación Argentina a la Quinta Conferencia Panamericana (AMREC, V Conferencia Panamericana, marzo de 1923).

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.

En la **Sexta Conferencia Panamericana** (La Habana, 1928), 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 Argentina, y aprovechó la opinión favorable de otros países latinoamericanos, disgustados con la política expansionista del país del norte: *“En la Sexta Conferencia Internacional Americana reunida en La Habana en 1928 los países latinoamericanos presentaron una serie de propuestas que sustentaban el principio de la no intervención. Pero, justamente, la intervención norteamericana en Nicaragua, las presiones de Estados Unidos contra México, la continuidad de la ocupación de Haití y de las aduanas dominicanas, mostraban una realidad distinta que explicaba la posición contraria de Washington. Estados Unidos mantuvo su actitud en defensa del derecho de intervención y no encontró una oposición articulada y firme de las naciones latinoamericanas. Argentina fue generalmente el único país que, en defensa de posturas más universalistas basadas en su vinculación con Europa, opuso cierta resistencia a las iniciativas hegemónicas norteamericanas en el continente y a la política comercial restrictiva del país del norte con las producciones competitivas de zonas templadas”* (Rapoport y Madrid, 2001: 242-243).

La delegación argentina, cuyo jefe era Honorio Pueyrredón, intentó dificultar una vez más la tarea de la representación estadounidense, cuya política de intervención en Centroamérica generaba creciente malestar en algunos países latinoamericanos. El enfrentamiento, como fue señalado, 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 barreras aduaneras, que en la posición de Pueyrredón se expresó como condición para aprobar el estatuto de la Unión Panamericana. Argentina, una vez más, se oponía al intervencionismo continental estadounidense y a su política comercial proteccionista. El delegado Espil 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 la 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”* (Espil, 1928: 76-77). Esta postura del delegado argentino muestra el 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 con una postura anti-imperialista o latinoamericanista.

Algunos analistas destacan los avances logrados en esta conferencia: *“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 experiencias 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”* (Marichal, 2002: 130). Estos “avances”, de todas formas, se limitaban a aspectos más bien jurídicos, y muchas veces los acuerdos terminaban no ratificándose.

Otros, 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 en un diario uruguayo: *“¿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 sirva 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 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 interés”<sup>11</sup>. En esta perspectiva, se destaca lo infructuoso del panamericanismo si no podían discutirse y resolverse cuestiones tan candentes como la invasión a Nicaragua o los atropellos sobre México.

Más allá de los avances y de los límites del panamericanismo, lo cierto es que en esta Sexta Conferencia se reavivó la disputa entre Argentina y Estados Unidos, que había caracterizado a las dos primeras: “*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).

El nivel de confrontación volvía a estar a la altura del alcanzado en la Primera Conferencia Panamericana, sólo que ahora los resultados eran disímiles. Si en aquella ocasión la Argentina había logrado alinear a la mayoría de los países en su estrategia obstruccionista, lo cual había empantanado casi todas las iniciativas estadounidenses, esta vez no logró capitalizar el descontento que reinaba en muchos países por el imperialismo estadounidense en Centroamérica, tal como se expresaba en el periódico uruguayo recién citado. Según algunos, como Tulchin, la 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). Estados Unidos, por su parte, supo aislar a la Argentina en su amenaza de no firmar el tratado 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. La postura anti-estadounidense de Pueyrredón, alineada con la prédica nacionalista de Yrigoyen, logró plantear las cuestiones que dividían los intereses de ambos países, pero no mucho más. Una explicación podría ser el mayor peso económico –a través de las inversiones directas y de los

---

<sup>11</sup> 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 de abril de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

empréstitos- que Estados Unidos había ganado en el continente en la década de 1920. Así entendía Espil esta nueva situación: *“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”* (Espil, 1928: 84-85).

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 país del norte. El propio Espil, con una sinceridad infrecuente, explica cuál debería ser la estrategia argentina frente al peligro de que cada vez más naciones americanas secunden a los Estados Unidos 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 la organización panamericana, que en su sistematización y persistencia conspira contra nuestra política tradicional”* (Espil, 1928: 86). Aclara, acto seguido, que no se podía romper lanzas abiertamente con el panamericanismo, por el hondo arraigo que tenían en Estados Unidos y 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. De todas formas, Argentina sí 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 **Séptima Conferencia Panamericana** (Montevideo, 1933) se realizó en el contexto de la gran crisis económica mundial. Los problemas económicos que sufrían los distintos países de América llevaron a muchas de sus cancillerías a plantear el aplazamiento del congreso. Sin embargo, el Secretario de Estado estadounidense 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 creada política del “buen vecino”, en el contexto de avance de los totalitarismos en Europa y de la influencia comunista, alrededor de la III Internacional impulsada por Moscú, y de procesos latinoamericanos complejos como los que se daban en Cuba, Nicaragua o México. A diferencia de otros cónclaves continentales, esta vez hubo un cierto entendimiento entre las representaciones argentina y estadounidense, que limaba parte de las asperezas que se habían creado en la Conferencia de La Habana, a partir de la intervención del jefe de la delegación del país del sur. 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 (en el contexto de la Guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia y Paraguay). La posición del futuro Premio Nobel fue fundamental para hacer abortar la iniciativa que más preocupaba a Estados Unidos: la propuesta del canciller mexicano para discutir una posible moratoria general de las deudas latinoamericanas.

Por primera vez, Argentina y Estados Unidos parecían perseguir objetivos similares en una Conferencia Panamericana, marcando un punto de inflexión en relación a los seis congresos anteriores: *“Merced a los esfuerzos de su sagaz representante, la Argentina contribuyó en medida notable a que aquélla fuera la más exitosa de todas las conferencias interamericanas. Al sustituir su papel de obstruccionista por el de agente catalizador, reafirmó eficazmente el liderazgo que ansiaba. Y sin embargo, apartándose de su enfoque tradicional, la Argentina no renunciaba a ningún principio ni sacrificaba ninguna meta. Saavedra Lamas aseguró la firma norteamericana para su Pacto Antibélico. Sancionó un programa de reciprocidad bilateral que por esa época parecía esencialmente compatible con el suyo propio. Sin agresividad de su parte, vio cómo sus colegas latinos lograban que el señor Hull les diera seguridades de que no tenían por qué temer intervención norteamericana alguna. Al resistir el programa de México sobre las deudas, frustró un fuerte desafío lanzado al liderazgo argentino. El éxito de este nuevo enfoque de la Argentina se valió también de las actitudes de Franklin Roosevelt y la despersonalizada diplomacia de Cordell Hull, de donde estaba ausente todo personalismo”* (Peterson, 1985b: 106-107).

Argentina, si bien acordó en puntos esenciales con las iniciativas estadounidenses, también puso un énfasis especial en recuperar su liderazgo regional. Esto bien 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”*<sup>12</sup>. Este periodista mexicano resalta la diferencia entre los países americanos cuyas economías se encontraban más imbricadas con la estadounidense y la Argentina, con lazos históricamente más fuerte 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 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 el Pacto Antibélico firmado previamente, que logró 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. En la importante conferencia de consolidación de la paz de 1936, hubo un álgido enfrentamiento entre Saavedra Lamas y su par Cordell Hull.

En la segunda parte de la década de 1930, los crecientes conflictos en Europa fueron uno de los temas que tiñeron los debates en las instancias panamericanas, tanto en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires como en la **Octava Conferencia Panamericana** (Lima, 1938). *“En síntesis, entre 1933 y 1938, las cuestiones interamericanas giraron mayormente en torno de las diferentes posiciones que sustentaron la Argentina y los Estados Unidos a través de sus representantes, el canciller Saavedra Lamas y su colega norteamericano, Cordell Hull. Mientras la política de la Argentina quería reactivar sus vínculos con Europa, a través de la Sociedad de las Naciones y la firma de tratados bilaterales, y recuperar posiciones en América Latina, los Estados Unidos, protegiendo sus intereses económicos y estratégicos y reconociendo la amenazante situación mundial, encararon un nuevo tipo de proyecto panamericano mediante su política del ‘buen vecino’. La diplomacia argentina percibía las maniobras de Washington como un pretexto para consolidar su hegemonía continental mediante una versión renovada de la Doctrina Monroe, pero también quería un cambio en las reglas económicas vigentes, especialmente una remoción de los obstáculos proteccionistas que aún existían en el país del Norte”* (Rapoport, 2006: 208). Se mantuvieron las

---

<sup>12</sup> Sierra, Manuel J., “Conferencia de Montevideo. Conclusiones”, en diario *El Universal* de México, 14 de marzo de 1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

tensiones y distancias, entre Argentina y Estados Unidos, que caracterizaron toda la época. 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 Europa. Sin embargo, sí le parecían las conferencias un ámbito propicio para fustigar contra la política proteccionista estadounidense, que afectaba las exportaciones argentinas hacia el país del norte.

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 la Argentina había desarrollado en 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 convenía 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). Argentina, pese a los matices de los distintos sectores de la clase dominante, alineados con diversas potencias, mantenía en general su actitud de escepticismo frente a cualquier proyecto estadounidense que implicara darle a la Unión Panamericana un contenido político, así fuera solamente el de una alianza militar defensiva. En los discursos de Cantilo 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.

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 de la Argentina. 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”*<sup>13</sup>. 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*

---

<sup>13</sup> Zubarán Capmany, Rafael, “La Declaración de Lima”, en Diario *El Universal*, México, 31 de diciembre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

*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'”<sup>14</sup>. Esta posición “europeísta” 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”<sup>15</sup>. Para los delegados argentinos, lo más importante parecía ser, una vez más, dejar en claro los privilegiados vínculos con Europa, aún en el contexto de inminente conflicto internacional.*

Se estaba cerrando una etapa del panamericanismo que se había desplegado en el último medio siglo, en el cual Argentina y Estados Unidos coincidieron pocas veces: “Durante el intervalo que separó las guerras mundiales, los Estados Unidos revivieron y nutrieron en forma efectiva la idea panamericanista. Gracias a la iniciativa y la guía norteamericanas, un frágil movimiento internacional floreció en una madura organización regional, en una poderosa influencia en el hemisferio occidental, en un factor de peso en la política mundial. En casi todas las etapas de su crecimiento, a lo largo de una sucesión de notables conferencias, los líderes norteamericanos encontraron en los hombres de Estado argentinos o bien encogida indiferencia, o bien retaceada cooperación o una categórica oposición. En raras ocasiones, como la de Montevideo en 1933 y la de Lima en 1938, cuando optó por cooperar en todo, la Argentina se convirtió, a lo más, en un asociado renuente respecto de las miras de Washington. Con mayor frecuencia, guiada por el aislacionismo, la devoción a una organización de carácter universal o la honda urgencia de liderar a los Estados latinoamericanos, mantuvo una animosa rivalidad a la supremacía norteamericana dentro del hemisferio. El origen y la difusión de la

---

<sup>14</sup> Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana (AMREC, VIII Conferencia Panamericana, Anexo II. Pp. 54-55).

<sup>15</sup> “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).

*Segunda Guerra Mundial habrían de poner a severa prueba tanto la vitalidad del sistema interamericano como la dirección de la lealtad argentina”* (Peterson, 1985b: 120-121). El estallido de la Segunda Guerra Mundial, y la posterior entrada en la misma de Estados Unidos, en 1941, cambiarían todo el panorama continental, y reforzarían las tensiones sobre la organización continental. De todas formas, la presente investigación se limita a analizar las alternativas de integración en el medio siglo que va de la Primera Conferencia panamericana hasta el estallido de la Segunda Guerra.

#### **IV. Conclusiones**

El análisis del período 1889-1938, en el que se empezó a debatir la organización panamericana, arroja algunas conclusiones sobre aquel proceso histórico, que cobran una gran relevancia en la actualidad, fundamentalmente porque en este momento se está discutiendo cuál es y cuál podría ser la inserción internacional y la política exterior de Argentina, y de América Latina en general, en el actual escenario mundial, de retroceso relativo de la hegemonía de Estados Unidos en el Cono sur, luego de más de una década de pretendida “unipolaridad”. La dificultad de Estados Unidos para imponer su proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que nació con la “Iniciativa para las Américas”, lanzada por George Bush (padre) en junio de 1990, y que debió ser cajoneado luego de la última Cumbre de las Américas (Mar del Plata, 2005), es un síntoma de esta nueva situación. La IV Cumbre de las Américas fue el escenario donde se terminó de confirmar el fracaso del plan estadounidense. Esto fue posible por un cambio en la correlación de fuerzas en el continente. Mientras que en la III Cumbre de las Américas, realizada en 2001, sólo el gobierno venezolano había enfrentado la aspiración estadounidense de concretar el ALCA, ahora eran cinco los países que se oponían a firmar la declaración impulsada por Estados Unidos, y entre ellos los tres más grandes de Sudamérica (Brasil, Argentina y Venezuela). Argentina, además de anfitrión, fue uno de los artífices del fracaso de este proyecto estadounidense. Este hecho nos llevó a interesarnos por la historización de esa relación bilateral, y en particular de su manifestación diplomática, en las instancias de discusión continental.

¿Desde qué perspectiva se desarrolló esta investigación histórica? El objetivo de este trabajo era comprender la posición de Argentina frente a Estados Unidos en las ocho primeras Conferencias Panamericanas, teniendo en cuenta que este aspecto de la política exterior estaba determinado por la particular inserción internacional de la Argentina. Desde nuestro punto de vista, las relaciones internacionales tienen un fundamento económico-social y deben comprenderse en el marco de relaciones políticas, económicas, sociales e ideológicas más generales. En este sentido, la actuación de las delegaciones en las Conferencias Panamericanas es una manifestación de vínculos más profundos, que pueden comprenderse a partir de un análisis que refiera a la totalidad de las relaciones entre los países involucrados. Para estudiar la relación bilateral que se desarrolló en el marco del panamericanismo en el medio siglo estudiado, debió caracterizarse a la etapa particular del capitalismo



y la posición que ocupaba Argentina, como país dependiente, en la disputa interimperialista que caracterizó esas cinco décadas. La postura de Argentina para con Estados Unidos no puede entenderse en abstracción de su vínculo con los otros centros del capitalismo mundial, y en particular con Gran Bretaña, con un peso fundamental en el país del sur.

El análisis de las Conferencias nos permite establecer una periodización que las dividió en tres etapas. La primera, que abarca las primeras cuatro Conferencias, corresponde al inicio de la etapa del imperialismo (1880-1914). En esta etapa, en la cual se produce una expansión capitalista con exportación de capital financiero, reparto del mundo entre las potencias y creciente oligopolización de ramas fundamentales de la producción, Estados Unidos empieza a consolidarse como la gran potencia industrial y Argentina se incorpora al mercado mundial como economía básicamente productora y exportadora de bienes primarios, con una privilegiada relación con Europa, y fundamentalmente con Gran Bretaña. Mientras que Estados Unidos convocó a una Primera Conferencia, con el objetivo de lograr una unión aduanera, una moneda común y un tratado de arbitraje, Argentina se opuso a todas estas iniciativas, destacando que debía mantener su vínculo privilegiado con quien le aportaba capitales e inmigración, y le permitía colocar sus productos a la clase dominante. El paulatino aumento del comercio y las inversiones estadounidenses en la Argentina, ya entrando en el siglo XX, apenas morigeró un poco la reticencia del país del sur a avanzar con el panamericanismo, pero llevó en cambio a Estados Unidos a reducir los alcances del mismo, para evitar los choques directos con las delegaciones australes.

El estallido de la primera guerra mundial cambió todo el panorama internacional. En la segunda etapa, que abarca desde la guerra hasta el estallido de la crisis de 1929, se produjeron importantes cambios en la economía mundial y se constató el predominio que terminó ejerciendo Estados Unidos, frente a una Europa en retroceso. Al mismo tiempo, Argentina establecía un triángulo económico con Gran Bretaña y Estados Unidos, que pasaba a ser el principal inversor externo en el país. Estos cambios económicos fueron acompañados de una transformación del régimen político y del acceso al poder de la UCR y un presidente cuya política exterior tendría rasgos de autonomía, que se manifestaron en un relativo enfrentamiento con Estados Unidos, pero no en una revisión de la relación estrecha con Gran Bretaña. En Sexta Conferencia se manifestó esta tensión, fundamentalmente en la posición de Honorio Pueyrredón, quien se oponía a las intervenciones militares estadounidenses y también a su política proteccionista, que afectaba cada vez más las exportaciones argentinas. De todas formas, el creciente peso económico de Estados Unidos en la región operó como virtual neutralizador de potenciales políticas de enfrentamiento por parte de los países latinoamericanos.

Tras el estallido de la crisis, en la tercera etapa, se produjo un nuevo cambio en la situación mundial, con una nueva política económica y exterior de Roosevelt, y con serias consecuencias en Argentina. Se producía el primer golpe militar y luego el inicio de la llamada “década infame”, vía el fraude “patriótico”, y la crisis del “modelo” agroexportador, matizado ahora por la industrialización

sustitutiva, como mecanismo de adaptación de las clases dominantes. Se mantenía el triángulo económico de la década anterior, pero con algunos matices, que incluían el intervencionismo estatal en la economía, en primer lugar para reforzar el vínculo con Gran Bretaña, para no perder ese vital mercado, pero que también favoreció las inversiones estadounidenses. Argentina, a través de su canciller Saavedra Lamas, se destacó en la Séptima Conferencia Panamericana y también en la resolución de la Guerra del Chaco. En la última Conferencia, el contexto mundial era sumamente tenso, y el eje de discusión fue qué haría América cuando estallara la guerra mundial “anunciada”.

Cada uno de los cónclaves continentales se halla inscripto en una de estas tres grandes etapas, en las que cambió la potencia hegemónica mundial y regional, situación fundamental para entender la inserción internacional de la Argentina y su capacidad para desplegar una política exterior relativamente diferenciada de la planteada por Estados Unidos.

En síntesis, ¿qué pasó en cada Conferencia? En la Primera Conferencia Panamericana, la postura argentina muestra las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense, que se mantendrán a lo largo del siglo XX. Argentina operó, en parte, como agente inglés-europeo en el continente. ¿Qué querían los delegados argentinos en el siglo XIX? Que se abriera el mercado estadounidense. En el cónclave posterior se analizó la forma que cobró el enfrentamiento en la Conferencia de México, cuando los argentinos aprovecharon cuanta oportunidad tuvieron para reclamar el fin del proteccionismo estadounidense y que se ratificaran los acuerdos comerciales bilaterales, discutidos en 1899. En los años siguientes, la controversia giró en torno a las doctrinas Drago y al “corolario Roosevelt” de la doctrina de Monroe. Argentina peleó en esos años por frenar el “gran garrote” del país del norte. Sin embargo, en la Conferencia de Río, ambas delegaciones disminuyeron el nivel de conflicto, y las discusiones sobre el arbitraje, el tema más ríspido en ese entonces, se pospusieron hasta el congreso de La Haya de 1907.

La Conferencia de Buenos Aires mostró un clima de inusual cordialidad entre las delegaciones, le sirvió a Argentina para promocionar el crecimiento que deslumbraba a la clase dominante y Estados Unidos evitó avanzar en los temas conflictivos, para resguardar su proyecto panamericano de más largo plazo, y quizás para no enfrentarse directamente con el anfitrión.

Luego de la primera guerra mundial, la situación sería totalmente distinta. Existieron distintos proyectos de organización de las naciones que enfrentaron a las administraciones de Yrigoyen y Wilson. En la Conferencia de Santiago de Chile, la Argentina fue más cautelosa que otras veces, y su enfrentamiento con Estados Unidos, un poco más solapado. Sí se preocuparon los delegados argentinos, como siempre, de evitar lo máximo posible que se concretaran las propuestas del país del norte, cuyo peso en la región, y en la propia economía argentina, aumentaba constantemente luego de la guerra.

En la Sexta Conferencia, realizada en La Habana en 1928, la delegación encabezada por Honorio Pueyrredón enfrentó directamente a Estados Unidos, intentando plantear un principio absoluto

de no intervención y a la vez de introducir una “cláusula económica” en la carta orgánica de la Unión Panamericana, condenando el proteccionismo y las barreras continentales al libre comercio, que afectaban las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos. La diplomacia estadounidense operó adecuadamente para fracturar la postura argentina, influida por la política interna y el enfrentamiento entre el presidente saliente, Alvear, y el electo, Yrigoyen, situación que terminó con la forzada renuncia de Honorio Pueyrredón, jefe de la delegación argentina.

En el siguiente apartado, se describió la nueva situación posterior a la crisis de 1929 y las negociaciones previas a la Conferencia de Montevideo para abortar la iniciativa mexicana de discutir una moratoria continental y a la vez aprobar diversos tratados de paz, incluyendo el Proyecto Antibélico que había impulsado Saavedra Lamas. Con el trasfondo de la Guerra del Chaco, en esta oportunidad se registra un cierto entendimiento entre Cordell Hull y Saavedra Lamas. Pero ese “acercamiento” no impediría la “competencia” entre ambas diplomacias por cómo se iba a resolver el diferendo entre Bolivia y Paraguay, en la Conferencia de consolidación de la Paz de Buenos Aires. En la Conferencia de Lima, último cónclave continental antes del inicio de la guerra, se restableció la disputa entre los cancilleres argentino y estadounidense, que sólo se amortiguó a través de una híbrida declaración de solidaridad continental, la “Declaración de Lima”, más cautelosa de lo pretendido por la potencia del norte. El estallido de la guerra en Europa, y la posición de los países americanos frente a la misma, corresponden a un nuevo capítulo del panamericanismo, cuyo análisis escapa a la presente investigación.

El seguimiento de los múltiples “choques” entre ambas delegaciones a lo largo de las primeras ocho conferencias, y en particular las disputas comerciales, muestran la manifestación, en el plano diplomático, de que ambas economías eran profundamente competitivas y no complementarias. Argentina era un país dependiente cuyas clases dominantes tenían vínculos profundos distintos centros del capitalismo mundial. Hasta bien entrado el siglo XX, la relación económica con Estados Unidos era infinitamente menor que la que había con distintos países europeos, lo que llevó a Argentina a ser quizás el país más escéptico respecto al proyecto panamericano que impulsaba el país del norte. Para lograr frenar lo más posible el avance del panamericanismo, o bien reducirlo a su mínima expresión, las delegaciones argentinas buscaron encolumnar a distintos países, con desigual éxito, según las coyunturas diversas. También Estados Unidos redujo sus pretensiones, fundamentalmente para evitar fracasos como los de la Primera Conferencia Panamericana o posibles impugnaciones a su política exterior expansiva, fundamentalmente cuando Argentina pretendió poner en cuestión sus intervenciones militares en el Centroamérica y el Caribe. De todas formas, como país dependiente, Argentina no tuvo el poder necesario como para instalar su propia agenda o construir una integración alternativa, sin Estados Unidos. Su fuerza le alcanzó, por momentos, para obstaculizar muchas de las propuestas estadounidenses, pero no mucho más. En la primera posguerra, cuando Estados Unidos fue

ampliando su posición dominante en el continente, las posibilidades de Argentina de enfrentarlo se vieron reducidas. Recién en la década de 1930, cuando Roosevelt pretendió relegitimar la política exterior estadounidense a partir de la política del “buen vecino”, Argentina tuvo la posibilidad de mostrarse como protagonista nuevamente en el continente, e incluso en la Conferencia de 1933 ayudó a Estados Unidos a neutralizar la propuesta mexicana de una moratoria conjunta, mostrando lo profundamente anti-latinoamericana que era la clase dominante argentina, más preocupada en rendir pleitesía a los acreedores externos que en forjar una real unidad de los países dependientes del continente.

La continuidad que se observa, en este medio siglo, es el enfrentamiento o bien la reticencia a seguir las políticas estadounidenses en el continente. Sin embargo, como fue planteado a lo largo de esta ponencia, las políticas exteriores de la Argentina que confrontaron con los Estados Unidos no deben interpretarse como políticas “autónomas” y menos aún como políticas “antiimperialistas”. Es preciso diferenciar entre aquellas que se articulan con propósitos autonómicos de carácter económico y político más general, de las que, partiendo de núcleos de poder interno en el seno del Estado dependiente, responden más bien, esencialmente, a la asociación con otros capitales extranjeros en los que se recuestan para distanciarse de los Estados Unidos.

Profundizar en este tema, en futuras investigaciones, permitirá comprender la dimensión histórico-estructural de los actuales conflictos que llevaron, entre otras cosas, a que Argentina fuera uno de los protagonistas, en los últimos años, del fracaso del proyecto estadounidense del ALCA, que no pudo consolidarse en la última Cumbre de las Américas, tal como pretendía Estados Unidos. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar en la negociación de un acuerdo de libre comercio como el ALCA. Por otra parte, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay –los por entonces cuatro miembros plenos del Mercosur- y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que 29 países apoyaron la primera, 5 firmaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura de estos cinco países como un sólido “bloque antiimperialista” que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad es necesario preguntarse si no hay una diferencia entre las posturas de Venezuela y de los otros cuatro países, incluyendo la Argentina. Mientras que Venezuela sí construye un proyecto de clara confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretenden en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y a nivel global también Europa y Japón), disminuyan su protección a sus productores primarios, logrando así una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exige la apertura de sus mercados internos, plantean los representantes brasileros y argentinos, es indispensable que haya una contraprestación: que se abran los mercados de europeos y estadounidenses para las exportaciones –

mayoritariamente primarias o agroindustriales- de estos países. Argentina, defendiendo esta posición, se enmarcaría, según nuestra hipótesis, en la tradicional postura de confrontación con Estados Unidos, debido a una histórica contradicción estructural entre las economías argentina y estadounidense, que se remonta ya a finales del siglo XIX. Es a partir de estos problemas del presente que entendemos que es imprescindible continuar reflexionando sobre la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos.

## V. Bibliografía consultada y/o citada

- 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 Anadon, 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 México”, Paris, 15 de abril de 1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Legajo III, Folios 115 a 151).
- Brown Scott, James 1938 “Introducción”, en Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1938 *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas* (Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional).
- Bulcourf, Carlos 1999 “Voces de alerta contra la Conferencia Panamericana de 1889”, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires), año IX, Vol. 17, primer semestre.
- Chianelli, Trinidad Delia 1989 “Cien años de panamericanismo”, en *Todo es Historia* (Buenos Aires), N. 270, diciembre.
- 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. En AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Legajo III, Folios 159 a 197.
- Delegación Argentina a la III Conferencia Panamericana 1906 “Informe de los delegados a la Tercera Conferencia Panamericana”, 12 de noviembre de 1906. En AMREC, III Conferencia Panamericana, División Política, Legajo V, Folios 14 a 85.
- Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1938 *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas* (Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional).
- Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1943 *Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento 1938-1942. Convención, Declaraciones, Recomendaciones, Resoluciones y Mociones adoptadas por la Octava Conferencia Internacional Americana y por las Reuniones Primera, Segunda y Tercera de consulta de los ministros de relaciones exteriores de las repúblicas americanas celebradas respectivamente en Panamá, La Habana y Río de Janeiro, así como el texto de documentos tocantes a la organización de dichas conferencias, y datos sobre conferencias, comisiones y otras entidades técnicas americanas* (Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional).
- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés 2000 *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano). Capítulo 41: “Las relaciones políticas con Estados Unidos (1880-1930)”.
- 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).

- Ferrari, Gustavo 1981 *Esquema de la política exterior argentina* (Buenos Aires).
- Finot, Enrique 1937 “Bolívar pacifista. Historia de los orígenes de la cooperación internacional en América”, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, “Actas de la Segunda Asamblea General (Washington, 1935)” (Washington: Government Printing Office).
- Flagg Bemis, Samuel 1971 *The Latin-American Policy of the United States. An Historical Interpretation* (New York: The Norton Library).
- Franco, Pablo 1967 *La influencia de los EEUU en América Latina* (Montevideo: Tauro).
- Gallardo, Ángel 1982 *Memoria para mis hijos y nietos* (Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia).
- Lanús, Juan A. 2001 *Aquel apogeo. Política internacional argentina, 1910-1939* (Buenos Aires).
- Letts de Espil, Courtney 1972 *La segunda presidencia de Roca vista por los diplomáticos norteamericanos* (Buenos Aires: Paidós).
- Marichal, Carlos (coordinador) 2002 *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores).
- Martí, José 1955 *Argentina y la primera conferencia panamericana* (Buenos Aires: Ediciones transición).
- McGann, Thomas F. 1960 *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 1880-1914* (Buenos Aires).
- McGann, Thomas F. 1980 “La Argentina y los Estados Unidos 1880-1914”, en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (comp.) 1980 *La Argentina del ochenta al centenario* (Buenos Aires: Sudamericana). Cuarta Sección: “La política internacional”.
- 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). Folios 191 a 196.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1919 “Memorando sobre las I-II-III-y IV Conferencias pan-americanas” (Buenos Aires: División Política AMREC).
- Morgenfeld, Leandro 2006 *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).
- Owen G. Usinger, *Fundamentos de la política internacional argentina*, Rosario, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1952.
- Pan American Union, *Manual of Inter-American Relations: Declarations and Recommendations Adopted at Inter-American Conferences and Meeting of Consultation*, Washington, D.C., Pan American Union, 1956.
- Paradiso, José 1993 *Debates y trayectoria de la política exterior argentina* (Buenos Aires).
- Perkins, Dexter 1964 *Historia de la Doctrina Monroe* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Peterson, Harold F. 1985a *La Argentina y los Estados Unidos, I. 1810-1914* (Buenos Aires).
- Peterson, Harold F. 1985b *La Argentina y los Estados Unidos, II. 1914-1960* (Buenos Aires).
- Quesada, Ernesto 1919 “La conferencia panamericana de Washington”, Curso de legislación y tratados panamericanos, Conferencia dada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, lunes 6 de octubre, en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, pp. 309-351.
- Rapoport, Mario 1988b “El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943”, en Rapoport, Mario (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina* (Buenos Aires).
- Rapoport, Mario 1992 “¿Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* (Buenos Aires) N. 3, 2do semestre.
- Rapoport, Mario 2002 “Tres momentos de la política exterior argentina”, en *Tiempos de Crisis, vientos de cambio* (Buenos Aires).
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo 2001 “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”, en Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luiz 2001 *El Cono Sur. Una historia común* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio 2005 *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Rapoport, Mario y colaboradores 2006 *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)* (Buenos Aires: Ariel).

- Saavedra Lamas, Carlos 1934 “Informe presentado por el Presidente de la Delegación Argentina, Dr. Carlos Saavedra Lamas, al presidente Agustín P. Justo” (AMREC, VII Conferencia Panamericana).
- Salas, Hugo Raúl 1989 “Política exterior argentina”, en *Todo es Historia* (Buenos Aires), N. 270, diciembre.
- Silva, Carlos A. 1946 *La política Internacional de la Nación Argentina* (Buenos Aires: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Informaciones).
- Tulchin, Joseph A. 1990 *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza* (Buenos Aires: Planeta).
- Whitaker, Arthur P. 1964 *The United States and Argentina* (New York: State University of New York Press).