

LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Luis Claudio Villafañe Santos

INTRODUCCIÓN

El período de 1870 a 1930 se caracterizó, en las relaciones interamericanas, por la sustitución gradual de la hegemonía inglesa por la estadounidense sobre los países latinoamericanos y por la organización, por vez primera, de un sistema regional integrado, subordinado en diferentes grados y modos a Estados Unidos, en contraposición a los diversos subsistemas regionales aislados entre sí distintivos de las relaciones internacionales en el continente americano en el siglo XIX. El final de la Guerra de Secesión, con la disolución de las anacrónicas estructuras esclavistas del sur, significó el nacimiento de una potencia capitalista moderna en el continente americano. A partir de entonces, la intervención de Estados Unidos en el resto del continente adquirió un sentido cada vez más genuinamente imperialista, diferente del expansionismo de la fase anterior de adquisición, a expensas de sus vecinos, de nuevos territorios, que más adelante pasaban a ser nuevos Estados de la Unión. Los Estados Unidos todavía verían aumentado su territorio gracias a la compra de Alaska (1867) y a la incorporación de Hawai (1893). Entre tanto, los territorios adquiridos durante la guerra contra España en 1898 —Puerto Rico, Guam y Filipinas— fueron encuadrados en una nueva categoría de territorios no incorporados, cuya transformación a más largo plazo en Estados de la Unión no estaba prevista. Incluso Cuba mantuvo formalmente su independencia, a pesar de las previsiones de John Quincy Adams —en 1823— de que algún día la isla caería en el regazo estadounidense como una manzana madura.

Conforme se afirmaba la nueva potencia, poco a poco volvieron a cobrar vigencia los postulados de la Doctrina Monroe y ya no se repetirían las grandes intervenciones europeas en América Latina, que conocieron un auge en el decenio de 1860. En aquel decenio de ausencia estadounidense, en México, las tropas francesas sustentaron la breve monarquía de Maximiliano; Santo Domingo fue reincorporado temporalmente al imperio español y España, durante la guerra que sostuvo contra los países de la costa del Pacífico de América del Sur, bombardeó los puertos de Valparaíso y Callao.

En el Río de la Plata, la Guerra de la Triple Alianza —formada por Argentina, Brasil y Uruguay— contra Paraguay, representó un breve interludio en la

rivalidad entre los dos principales países sudamericanos, que después reavivaron su competencia histórica por la primacía en la subregión. En la costa occidental de América del Sur, el final de la Guerra de la Cuádruple Alianza (Chile, Bolivia, Perú y Ecuador) contra España significó la reanudación de las tensiones entre Chile y sus dos vecinos del norte, que desembocaron en la Guerra del Pacífico (1879-1883).

Las fronteras de Chile con Argentina quedaron, a su vez, aparentemente ajustadas por el Tratado de 1881, que consagró la soberanía argentina sobre la Patagonia y dividió la Tierra de Fuego entre ambos países. La larga línea fronteriza quedaría definida por las cimas más elevadas de la cordillera, que también serían las divisorias de las aguas. Mediciones posteriores demostraron que, por el accidentado relieve de la cordillera, las cimas más altas no coincidían siempre con la historia de las aguas, hecho que dio lugar a nuevos litigios, que no amainaron hasta la firma de los «Pactos de Mayo», en 1902. La frontera de Argentina con Paraguay y con Brasil se determinó conforme a sendos laudos arbitrales de los presidentes estadounidenses Hayes, en 1878, y Cleveland, en 1895.

Sin embargo, en otros lugares de América del Sur persistieron, o incluso se agravaron los litigios acerca de la delimitación de las fronteras. En 1887, Ecuador y Perú acordaron que arbitrara la cuestión el rey de España. El retraso en la emisión del laudo hizo que los dos países entablaran negociaciones directas, que tuvieron por fruto un tratado firmado en Quito en 1890, pero que no ratificó el Congreso peruano. En 1909, cuando por fin se recibió el laudo español, fue rechazado por Ecuador, lo cual casi produjo un conflicto armado, que logró evitar la mediación conjunta de Estados Unidos, Argentina y Brasil. En 1924, dio inicio una nueva mediación estadounidense.

También la delimitación de la frontera entre Colombia y Venezuela fue sometida al arbitraje del rey de España. El laudo español, dado a conocer en 1891, fue modificado por un tratado bilateral, en 1894, que no ratificó el Congreso venezolano. En 1916, se volvió a someter la diferencia a arbitraje, esta vez del Gobierno suizo, cuyo laudo de 1921 daría lugar a más conflictos entre los dos países.

En América Central, la frontera entre México y Guatemala fue fijada en 1882, confirmándose la soberanía mexicana sobre Chiapas. Los límites entre México y Belice, a su vez, fueron establecidos en un tratado firmado con Inglaterra en 1893. La permanente inestabilidad de las relaciones entre los países centroamericanos llevó a Estados Unidos, con apoyo de México, a promover en 1907 una reunión de las cinco repúblicas en Washington, en la que se decidieron una serie de tratados y la creación de una Corte de Arbitraje, con sede en San José. Se determinó que los cinco países se abstendrían de fomentar movimientos revolucionarios en sus vecinos y que controlarían las actividades de los exiliados políticos en sus territorios. Se adoptó el principio defendido por el jurista ecuatoriano Carlos R. Tobar de que no se reconocería a nuevos Gobiernos surgidos de golpes de Estado y se firmaron una serie de tratados de cooperación cultural y económica.

LA GUERRA DEL PACÍFICO

La Guerra del Pacífico estalló sobre el telón de fondo del inicio de la fase imperialista de la economía mundial, es decir, la etapa del capitalismo que se diferencia de la anterior, «librecambista», porque los países centrales, además de importar materias primas y de exportar productos manufacturados, pasaron a invertir capitales en los países periféricos. Ahora bien, al hacer esta constatación no estamos defendiendo la tesis de que el conflicto fuese producto directo del imperialismo inglés. Por lo demás, el precursor de esa explicación fue nada menos que el entonces secretario de Estado estadounidense, James G. Blaine, quien, en 1882, declaró: «Es un gran error referirse a ello como a una guerra chilena contra Perú. Se trata de una guerra inglesa contra Perú, cuyo instrumento es Chile» (Kiernan, 1955: 23).

No cabe descartar, evidentemente, los intereses extranjeros implicados en el conflicto, intereses que representaban a los propietarios de acciones de las empresas salitreras, los comerciantes a los que había perjudicado la interrupción del comercio y los propietarios de negocios y de haciendas destruidos o damnificados en el conflicto. Más importantes y menos contradictorios eran, en cambio, los intereses de la burguesía chilena, que trataba de proteger sus inversiones en Bolivia y Perú y monopolizar las exportaciones mundiales del mineral. La burguesía chilena no actuó, en aquella guerra, como instrumento de imperativos políticos extranacionales; antes bien, «lanzó al país a la guerra para defender sus propios intereses económicos, que muchos años antes se habían concentrado en el norte, primero en la explotación de la plata, luego del cobre y por último del guano y el salitre» (Bruit, 1985: 90).

De hecho, gracias a los territorios ganados en la guerra contra Bolivia y Perú, Chile conquistó el monopolio mundial virtual de la producción de salitre. La nueva riqueza le permitió superar la grave crisis económica que padecía desde 1874 e iniciar una nueva fase de prosperidad. Mas, a diferencia de la etapa anterior, a partir de entonces, el capital extranjero pasó a predominar en el sector productivo chileno, pauta ésta que más adelante se extendería al resto de América Latina.

Debe subrayarse que, aun para la industria salitrera, se trataba de un hecho nuevo. En 1875, los capitales invertidos en esa actividad, en la provincia peruana de Tarapacá, principal fuente del insumo, eran predominantemente peruanos (54%), seguidos por las inversiones chilenas (18%) e inglesas (12%). Aquel año, el Gobierno peruano decretó la expropiación de la industria salitrera, a cambio de lo cual se entregaron certificados a los propietarios. Al estallar la guerra, chilenos y peruanos se vieron ante la posibilidad de que el vencedor no respetara sus derechos, lo cual provocó una fuerte desvalorización de los títulos (del orden del 90% en algunos momentos). Aquel proceso de desvalorización representó una oportunidad sin igual para los inversores de países neutrales, que tenían la seguridad de que sus derechos serían respetados, fuera quien fuese el país que saliese vencedor de la contienda. A resultas de ello, al concluir la guerra los capitales ingleses predominaban ampliamente en la industria salitrera (Ramírez Necochea, 1972: 12-21).

Militarmente, Chile derrotó a la alianza entre Bolivia y Perú y obtuvo, por el Tratado de Ancón (1883), las provincias de Antofagasta y Tarapacá y la adminis-

tración provisional de Arica y Tacna, en las que al cabo de 10 años se debía realizar un plebiscito para decidir si quedaban bajo soberanía chilena o peruana.

También debe citarse el fallido intento de los Estados Unidos de mediar en el conflicto. La diplomacia estadounidense logró reunir a representantes de los tres países a bordo del *USS Lackawana*, pero todas las propuestas de acuerdo chocaron con la dura posición del plenipotenciario chileno. El fracaso diplomático era señal de la imposibilidad de que los Estados Unidos actuaran, en aquellos tiempos, como árbitro de las diferencias estalladas en la región. En cambio, en 1891, en otro contexto, Chile retrocedió ante las amenazas estadounidenses, cuando hubo un incidente en el que se vieron envueltos marinos del *USS Baltimore* en el puerto de Valparaíso.

LA AFIRMACIÓN DEL PODER ESTADOUNIDENSE EN EL HEMISFERIO:
DIPLOMACIA DEL GRAN GARROTE, DIPLOMACIA DEL DÓLAR

En la medida en que el poder estadounidense todavía no se había afirmado completamente, las últimas décadas del siglo XIX fueron testigos de las postreras intervenciones europeas en el continente: Venezuela (en 1871 e 1875), Nicaragua (1874, 1882 y 1895), Colombia (1886), Santo Domingo (1893) y Haití (1869, 1871, 1872, 1877, 1883, 1885, 1887 y 1897) fueron objeto de amenazas o padecieron el empleo de la fuerza por países europeos, la mayoría de las veces para obligarlos a efectuar el pago de sus deudas o atender las reclamaciones de ciudadanos europeos.

Los Estados Unidos iniciaron su Revolución Industrial, en un contexto internacional caracterizado por la competencia imperialista, y empezaron a considerar a los otros países del continente como mercados cautivos y fuentes de materias primas baratas. Aquel renovado interés tuvo como expresión ideológica el panamericanismo, y una de sus primeras manifestaciones fue la convocatoria de la Conferencia de Washington, que se celebró de septiembre de 1889 a abril de 1890, en la capital estadounidense.

En 1884, el Congreso de los Estados Unidos celebró un debate sobre las formas más adecuadas de estrechar relaciones, especialmente las comerciales, con los demás países del hemisferio. Uno de los llamados a declarar en aquel debate fue William Eleroy Curtis, que había sido cónsul estadounidense en Buenos Aires y que posteriormente fue la primera persona en ocupar el cargo de director de la oficina comercial para las repúblicas americanas, creada en la Conferencia de 1889-1890. Whitaker (1954: 81) describió la declaración de Curtis ante el Congreso de su país en 1886:

«Describió la situación de la penetración europea [en América Latina] con tintes aún más sombríos, resaltando que la posición de los Estados Unidos en América del Sur se había deteriorado gravemente en los 20 últimos años y que esa tendencia continuaría a no ser que el Gobierno adoptase con prontitud medidas correctivas. La causa de este sorprendente fenómeno, explicó, radica en nuestra negligencia para suscitar las condiciones y los medios necesarios al comercio, y esa negligencia se debe a nuestro todavía más sorprendente desconocimiento de las situaciones y el

progreso de América del Sur. Chile, Uruguay, Paraguay y la República Argentina... están prosperando como nuestros territorios del oeste, dijo, pero son casi *terra incognita* para nosotros, y, por ende, los beneficios de esa prosperidad están yendo a parar exclusivamente a las tres naciones comerciales de Europa —Inglaterra, Francia y Alemania».

En el plano económico, los Estados Unidos propusieron, en la Conferencia de Washington, la creación de una Unión Aduanera Americana, que daría trato de favor a los productos americanos en el continente, en detrimento de los países europeos, especialmente de Inglaterra. En el plano político, se propuso un sistema de arbitraje obligatorio de las diferencias entre los países americanos, que, de aceptarse, convertiría a Estados Unidos, en la práctica, en árbitro de los litigios que surgieran en el continente.

Ahora bien, las dos propuestas fueron rechazadas. La Unión Aduanera, ante la firme oposición de Argentina, cuyas relaciones comerciales con Inglaterra atravesaban momentos de gran dinamismo y porque la mayor parte de los ingresos fiscales de los países americanos provenían del cobro de los aranceles aduaneros. La propuesta de arbitraje obligatorio, a su vez, topó con una decidida oposición de Chile, que consideraba que la medida entrañaba el riesgo de perder por la diplomacia lo que había obtenido con la guerra. El único resultado concreto del encuentro fue la creación de una oficina de comercio estadounidense para las repúblicas americanas, dependiente directamente del departamento de Estado, que tenía por misión recoger y distribuir informaciones útiles sobre el comercio, la producción y las leyes de aduanas de los países americanos.

De modo acaso menos tangible, pero con efectos más profundos y duraderos, la Conferencia significó los comienzos de la utilización del discurso panamericanista. Los congresos americanos anteriores a la Conferencia de Washington, desde el Congreso de Panamá, convocado por Simón Bolívar, se reunieron siempre a iniciativa de los países hispanoamericanos y en ellos se buscaba la coordinación o incluso la confederación de los Estados americanos, en pie de igualdad, contra agresiones externas. El panamericanismo, en cambio, desde su concepción misma, apenas ocultó las pretensiones hegemónicas de Washington en el sentido de organizar las relaciones interamericanas de conformidad con sus propios intereses.

En el paso del siglo XIX al XX, los Estados Unidos se dotaron del poder militar, económico y político necesario para imponer sin ambages la Doctrina Monroe. El crecimiento económico acelerado y la alta tasa de ahorro interno, sentaron las condiciones precisas para que las empresas y los bancos estadounidenses efectuaran grandes inversiones en el exterior, especialmente en América Latina. Junto a los imperativos económicos, la difusión del pensamiento geopolítico —cuyo principal arquitecto fue en los Estados Unidos el almirante Mahan— propugnó la expansión de su Marina y la creación de bases navales en el exterior para asegurar la defensa del territorio y de las principales vías de comercio americanas en los dos océanos.

A partir de aquellos supuestos económicos y políticos, los Estados Unidos adoptaron una política exterior orientada al hemisferio y decididamente intervencionista, que caracterizó a los Gobiernos de McKinley (1897-1901), Roosevelt (1901-1909), Taft (1909-1913), Wilson (1913-1921), Harding (1921-1925) y Coolidge (1925-1929). En ese período, y aun después, los Estados Unidos inter-

vinieron innumerables veces para asegurar la consolidación y la expansión de los capitales estadounidenses invertidos en los países latinoamericanos.

La actuación de los Estados Unidos sirvió de eje para la unificación y la subordinación de los distintos subsistemas regionales de poder, hasta entonces relativamente autónomos entre sí, que caracterizaban las relaciones interamericanas. Esa unificación, empero, no excluía diferencias de grado y énfasis: a diferencia de lo que sucedía en América Central, el Caribe y el norte de América del Sur, donde el poder de Washington en torno al «Lago Americano» se ejerció de forma imperial, en el Cono Sur la preponderancia estadounidense fue más tardía y disimulada, creando inclusive una apariencia de relativa autonomía.

A partir de la Conferencia de Washington, el panamericanismo sirvió de ideología unificadora de las relaciones interamericanas funcionando como justificación moral de la hegemonía estadounidense sobre el continente, en detrimento de la influencia europea. El discurso panamericanista realizaba el mito de la unidad geográfica de América, vista como un hemisferio aislado, ajeno a los problemas y a la influencia del resto del planeta y, al mismo tiempo, partícipe de una misma afinidad política resultante de la condición republicana de todos los países americanos.

La nueva configuración de las relaciones internacionales de los países del continente empezó a resultar clara a partir de 1897, cuando los Estados Unidos lograron, gracias a presiones y amenazas, que Londres sometiese la cuestión de la frontera entre la Guyana inglesa y Venezuela a un arbitraje internacional. En aquella ocasión, el entonces secretario de Estado, Richard Olney, advirtió a los británicos de que «Hoy día, los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente, y su voluntad es ley en las cuestiones a las que limita su interposición».

Al año siguiente, los Estados Unidos se inmiscuyeron en la lucha de independencia cubana, cuya etapa final había iniciado la invasión de la isla por Martí, Maceo y Máximo Gómez años antes. La opinión pública estadounidense, influida por la intensa campaña promovida por el magnate de las comunicaciones William Hearst, estaba decididamente en contra de la dominación española. La explosión del buque estadounidense «Maine» en la bahía de La Habana en febrero de 1898, convirtió la guerra contra España en una causa nacional. Ni siquiera el intento de mediación conjunta de Inglaterra, Francia, Alemania, Austria, Rusia e Italia, propuesta en abril de 1898, pudo evitar el conflicto. La victoria estadounidense fue sorprendentemente rápida y en diciembre España, por el Tratado de París, reconoció la independencia de Cuba y cedió Puerto Rico, Guam y Filipinas a los Estados Unidos. Cuba vio reconocida formalmente su soberanía, aunque siguió estando ocupada por tropas estadounidenses hasta 1903, año en que la Constitución cubana incorporó la denominada enmienda Platt, propuesta por el senador estadounidense Orville Platt, que dio a los Estados Unidos el derecho de intervenir unilateralmente en la isla. Además, por el Tratado de 1903, Cuba cedió la base militar de Guantánamo. Una nueva crisis política en Cuba sirvió de pretexto para que los infantes estadounidenses regresaran a la isla en 1906, iniciándose una nueva ocupación que duró hasta 1909.

Después de la guerra hispano-estadounidense, la crisis venezolana de 1902-1903 demostró que los Estados Unidos ya no admitirían más intervenciones europeas en el continente. En 1902, Alemania, Inglaterra e Italia organizaron un

bloqueo conjunto de los puertos venezolanos para exigir el pago de deudas pendientes. La diferencia evolucionó de manera tal que las potencias europeas tomaron medidas violentas, hundiendo navíos y bombardeando fortificaciones venezolanas. Los Estados Unidos reaccionaron exigiendo que se levantase el bloqueo y que se sometiese el caso a arbitraje, concentrando fuerzas navales en el Caribe para demostrar la seriedad de sus amenazas. Los países europeos se echaron para atrás y la cuestión fue juzgada en el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, en 1904, lo cual ponía en entredicho los supuestos de la Doctrina Drago, criatura del canciller argentino Luis M. Drago en 1902, según la cual el cobro de deudas no podía servir de ocasión para intervenciones armadas ni para la ocupación de territorio de los Estados deudores. El Tribunal de La Haya, empero, otorgó a Alemania, Inglaterra e Italia, las potencias agresoras, la prioridad en el pago de las deudas venezolanas. La réplica de los Estados Unidos a la intervención europea en Venezuela emitía un mensaje inequívoco: a partir de entonces, Washington se irrogaba el derecho exclusivo de intervención en los países del hemisferio para evitar que las potencias europeas volviesen a inmiscuirse en los asuntos del continente. El presidente Theodore Roosevelt, en su corolario a la Doctrina Monroe, sintetizó del modo siguiente la nueva posición: «Las fechorías crónicas, o bien una impotencia que provoca un aflojamiento general de los lazos de la sociedad civilizada, pueden, en América, al igual que en cualquier otro lugar, exigir a fin de cuentas la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos, aunque sea con renuencia, en casos flagrantes de esa fechoría o impotencia, al ejercicio de un poder de policía internacional».

Los Estados Unidos pasaron, entre tanto, a ejercer mucho más que un «poder de policía». La política abiertamente intervencionista de Roosevelt fue confirmada, en 1903, en la manera en que abordaron la cuestión del Canal de Panamá. El Tratado Clayton-Bulwer, entre los Estados Unidos e Inglaterra, de 1850, disponía que ninguna de las dos potencias tomaría la iniciativa de construir una vía interoceánica sin el consentimiento de la otra. Los repetidos intentos de empresas francesas de construir el canal entre los dos océanos (1879, 1887, 1888, 1894) convencieron a los Estados Unidos de la necesidad de abrogar el Tratado Clayton-Bulwer y adueñarse del proyecto de construcción del canal, que pasó a ser considerado vital para su comercio y sus intereses estratégicos. En 1901, se firmó el Tratado Hay-Pauncefote, que anulaba el anterior entre los Estados Unidos e Inglaterra y se limitaba a garantizar a ésta la libertad de navegación por el canal que se construiría.

En enero de 1902, el Congreso estadounidense autorizó la celebración de negociaciones con Nicaragua y con Colombia para la ejecución del proyecto y, en junio, se decidió a construirlo en el istmo de Panamá. El Tratado Hay-Herrán, entre Estados Unidos y Colombia, fue firmado a principios de 1903, pero ese mismo año lo rechazó el Congreso colombiano, que consideró que conculcaba la soberanía nacional, al conceder a los Estados Unidos el control indefinido de la zona adyacente al futuro canal. Los Estados Unidos replicaron fomentando los sentimientos autonomistas preexistentes en Panamá y promoviendo su separación de Colombia. Con apoyo de infantes de marina estadounidenses, que impidieron cualquier reacción colombiana, el 3 de noviembre de 1903 Panamá declaró la inde-

pendencia, que los Estados Unidos reconocieron de inmediato. Pocas semanas más tarde se firmó el Tratado Hay-Bunau-Varilla, que concedió a los Estados Unidos la administración perpetua de una zona de diez millas de ancho entre el Atlántico y el Pacífico, cortando la nueva república por la mitad. Comentando aquellos acontecimientos, el presidente Roosevelt los resumió con claridad meridiana: «Tomé Panamá y dejé que el Congreso debatiese». Las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia no se normalizaron hasta 1921, previo acuerdo que concedió al país sudamericano una indemnización de 25 millones de dólares.

Durante la administración del presidente Theodore Roosevelt las relaciones de los Estados Unidos con América Latina se rigieron por la denominada «Política del Gran Garrote», que se basaba en la idea de que las iniciativas de política exterior estadounidense debían estar respaldadas siempre por demostraciones de fuerza. La Doctrina Monroe se empezó a aplicar preventivamente, no sólo para defender los intereses estadounidenses, sino además para obtener el pago de las deudas contraídas con los países europeos y evitar pretextos para que éstos intervinieran. La aplicación del Corolario Roosevelt supuso también que los Estados Unidos interviniesen en la República Dominicana, en 1905, asumiendo directamente la administración de las aduanas del país, con el aplauso de los acreedores británicos.

El intervencionismo estadounidense adquirió un nuevo significado durante la administración de William H. Taft y su «Diplomacia del dólar». En términos retóricos, se cambiaban «las balas por los dólares», con una postura que sería, en principio, menos abiertamente intervencionista. En la práctica, en cambio, la Doctrina Monroe se aplicó de manera que englobase aún más. Los Estados Unidos exigieron que Europa y Japón reconocieran que América Latina había de ser su zona de influencia económica exclusiva. En 1909, el Gobierno de Honduras, bajo la amenaza del empleo de la fuerza, se vio obligado a aceptar que un grupo financiero estadounidense asumiera el control de su deuda externa, antes contratada mayoritariamente con bancos ingleses. En 1910, bajo la protección de los infantes de marina, el Banco Nacional haitiano fue comprado por bancos americanos. En 1911, los Estados Unidos pasaron a administrar directamente las aduanas haitianas y en los dos decenios siguientes los infantes estadounidenses desembarcaron varias veces en la isla para garantizar los intereses de Washington. Nicaragua —donde hubo ininterrumpidamente tropas estadounidenses de 1912 a 1924— se vio forzada a ceder a los Estados Unidos por 99 años el control del Golfo de Fonseca a cambio de la cancelación de deudas pendientes. En 1912, los Estados Unidos obligaron a empresarios japoneses a renunciar a su propósito de realizar inversiones en México. El Senado estadounidense aprobó una resolución en la que se declaraba que los Estados Unidos no tolerarían la transferencia de zonas «estratégicas» del hemisferio a empresas extranjeras. Aquella interpretación de la Doctrina Monroe buscaba evitar no sólo intervenciones políticas y militares de Gobiernos extracontinentales, sino además la actuación de agentes económicos privados.

Woodrow Wilson tomó posesión de la presidencia de los Estados Unidos en 1913, prometiendo una nueva visión de las relaciones internacionales, con una perspectiva más idealista, como la observancia del principio de autodeterminación y el apoyo a la democracia. Mas, a pesar de la retórica de rechazo de las constantes intervenciones de sus predecesores, los Estados Unidos volvieron a intervenir en

Haití en 1915, donde mantuvieron tropas hasta 1933. La parte oriental de la isla, la República Dominicana, también fue ocupada, en 1916, y durante los ocho años siguientes ni siquiera se mantuvo la ficción de un Gobierno autónomo, aunque estuviera tutelado por los estadounidenses, como en Haití. Oficiales de la Marina estadounidense asumieron la administración dominicana, ejerciendo una férrea dictadura. Los ideales de Wilson se inclinaron ante los intereses objetivos de las empresas estadounidenses y de su creencia en la incapacidad de los países latinoamericanos para autogobernarse. En 1921, compendió su opinión acerca del resto del continente en esta promesa: «Voy a enseñar a las repúblicas sudamericanas a elegir a hombres buenos».

Wilson no estaba solo en su opinión racista de las poblaciones y los líderes latinoamericanos. La perspectiva de superioridad racial y del «destino manifiesto» de supremacía estadounidense sobre el resto del continente era un factor determinante en la elaboración de las políticas referentes a la región. Se achacaban las resistencias y eventuales restricciones frente a los designios de las empresas y del Gobierno estadounidense a la incapacidad de los latinoamericanos para comprender cuáles eran verdaderamente sus intereses. Como resumió Krenn (1990: 61): «Los funcionarios estadounidenses expresaron en repetidas ocasiones su creencia de que los latinoamericanos eran inferiores racialmente. Durante los últimos años de la administración Wilson ya se había desarrollado la noción de que no había que dejar “demasiado solos” a los latinoamericanos. A raíz de la victoria del Partido Republicano en 1920, el racismo estadounidense se endureció gradualmente. Funcionarios, hombres de negocios y otros observadores estadounidenses del mundo latinoamericano expresaron a menudo la idea de que los habitantes de la región, sobre todo los mexicanos, necesitaban sin lugar a dudas “orientación”».

RESISTENCIA Y NACIONALISMO

El grado de resistencia latinoamericana al intervencionismo estadounidense cada vez más acusado obedeció a factores externos e internos. En torno al mar del Caribe, los Estados Unidos ejercían una influencia avasalladora. Prestando apoyo político a Gobiernos complacientes con sus intereses —como el de Juan Vicente Gómez (1908-1935) en Venezuela, o el de Gerardo Machado (1924-1933) en Cuba—, o incluso interviniendo militarmente cuando lo consideraron necesario, los Estados Unidos ejercieron un control directo o semidirecto sobre los países del Caribe, de América Central y el norte de América del Sur. La resistencia a ese control produjo mártires como Augusto César Sandino, pero, por lo que hace a las relaciones internacionales, el gran desafío a su poder en la región lo constituyó el éxito de la Revolución Mexicana de 1910.

A la caída de Porfirio Díaz, las relaciones entre los Estados Unidos y México atravesaron por una fase de gran inestabilidad. El asesinato de Madero en 1913 y el comienzo de la dictadura de Huerta fueron recibidos con entusiasmo por la comunidad financiera y por los inversores-estadounidenses. El presidente Wilson, en cambio, se decidió a apoyar a Venustiano Carranza y no sólo no reconoció el Gobierno de Huerta sino que autorizó la venta de armas a Carranza. En 1914,

hubo una intervención militar estadounidense bajo el pretexto de un incidente ocurrido en Tampico, donde fuerzas militares de Huerta habían ultrajado la bandera estadounidense. Las excusas del general no bastaron para impedir que las tropas estadounidenses ocuparan el puerto de Veracruz. La intervención unió momentáneamente contra los Estados Unidos a las facciones que combatían entre sí para apoderarse del control de la revolución.

Se soslayó la situación mediante el ofrecimiento de interponer sus buenos oficios de los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile). Gracias a la actuación de los países sudamericanos se celebró la Conferencia de Niagara Falls, en la que se obtuvo la reanudación de relaciones entre los Estados Unidos y México y se decidió poner fin a la ocupación de Veracruz. En el frente interno, presionado por Carranza, Emiliano Zapata y Pancho Villa, el general Huerta dimitió y Carranza asumió la presidencia. Vencido el enemigo común, en 1915 Zapata y Villa se alzaron contra el nuevo presidente.

A finales de 1916, Pancho Villa invadió el territorio estadounidense, ante lo cual el presidente Wilson reaccionó enviando una expedición de castigo, al mando del general Pershing, cuyas tropas penetraron en México, obligando a Villa a refugiarse en el sur del país. Al entrar los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, las fuerzas estadounidenses se retiraron sin haber alcanzado el objetivo de prender o matar a Villa. Aunque proseguía la rebelión encabezada por Zapata, en 1917 el Gobierno Carranza se consolidó y promulgó una nueva Constitución mexicana que por su carácter nacionalista sería una importante fuente de roces con los Estados Unidos. En su artículo 27 se contemplaban el derecho del Estado mexicano a realizar expropiaciones en nombre del interés público y la propiedad estatal de las riquezas del subsuelo. Dio comienzo a un largo juego de presiones y amenazas por parte de los Estados Unidos, y también de inversores europeos, para, por lo menos, evitar la aplicación retroactiva del artículo 27 y conservar la propiedad de los yacimientos ya concedidos. La disputa no se resolvió, en otro contexto histórico ya, con la nacionalización de la industria petrolífera mexicana y la creación de la PEMEX en 1938.

Después de la Revolución Rusa, con una reacción que se acentuaría décadas después, durante la Guerra Fría, las políticas económicas nacionalistas de los países latinoamericanos fueron consideradas por los Estados Unidos como manifestaciones probolcheviques y muchas veces se les halló explicación en una supuesta orientación desde Moscú, sin tener en cuenta las necesidades ni los intereses locales. A México, sobre todo, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se le acusó de una pretendida alineación con la Unión Soviética y de ser agente de la expansión del comunismo en el hemisferio.

Durante las Administraciones de los presidentes Harding (1921-1925) y Coolidge (1925-1929), e incluso durante la de Hoover (1929-1933), prosiguieron las intervenciones directas en el Caribe y en América Central. En Panamá desembarcaron los infantes de marina estadounidenses en 1908, 1912 e 1918. En Nicaragua, donde permanecieron tropas estadounidenses de 1912 a 1924, hubo en 1926 otra intervención estadounidense para hacer frente al movimiento dirigido por el general Sacasa, con apoyo mexicano. Ante aquella nueva agresión, Augusto César Sandino inició un movimiento de liberación nacional contra la ocupación

extranjera, que no concluyó hasta 1933. La ocupación de la República Dominicana duró de 1916 a 1924, pero la administración de las aduanas del país quedó bajo control estadounidense hasta 1940.

Si bien en el entorno del «Lago Estadounidense» los Estados Unidos ejercían un dominio férreo —desafiado únicamente de forma eficaz por un proceso revolucionario de la importancia del mexicano—, en la parte meridional de América del Sur la penetración de las empresas e inversiones estadounidenses se produjo más tarde y las intervenciones directas fueron poco frecuentes. En América Central y en el Caribe ya después de la Primera Guerra Mundial los Estados Unidos se consolidaron como principales inversores extranjeros. En cambio, en el Cono Sur los capitales ingleses predominaron hasta el siguiente conflicto mundial. Desde el punto de vista estratégico, el Canal de Panamá definió el límite meridional de la zona de interés primordial para el mantenimiento de las corrientes comerciales y la defensa del territorio estadounidense. La «negligencia benigna» con respecto a América del Sur hizo que surgiese una apariencia de relativa autonomía en las relaciones internacionales de aquel subsistema sudamericano, por cuya primacía competían Argentina, Brasil y Chile.

Con aquel mayor margen de maniobra, los países del Cono Sur pudieron, incluso, realizar ensayos de nacionalismo económico y de protección de los derechos de los trabajadores, como la experiencia adelantada de políticas socialdemócratas puestas en práctica en Uruguay por el presidente Batlle y Ordóñez, que dominó el escenario político uruguayo de 1900 hasta su muerte en 1929. En aquel período, el pequeño Uruguay estableció barreras arancelarias e incluso industrias estatales para promover su industrialización. En Argentina, la aparición del Partido Radical (1891) y la elección de Hipólito Yrigoyen (1916) fueron señales de un nacionalismo económico cada vez más marcado que suscitaría la creación, en 1922, de la empresa petrolífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Igualmente, en Chile la elección de Arturo Alessandri se produjo bajo el signo de la protección de la economía local y la procura de un desarrollo más autónomo.

En Brasil —que no abolió la esclavitud hasta 1888 y que el año siguiente pasó de ser una monarquía a un régimen republicano—, la adopción de una política económica menos librecambista no se llevó a cabo hasta la Crisis de 1929 y la Era Vargas. En el plano de la política internacional, a diferencia de sus vecinos del Cono Sur (que persistieron en la idea de una relación privilegiada con Inglaterra), Brasil advirtió de inmediato que las relaciones hemisféricas habían cambiado cualitativamente ante la afirmación del poder estadounidense. El artífice de aquel cambio fue el Barón de Río Branco, que dirigió la diplomacia brasileña de 1902 hasta su fallecimiento, en 1912. El Barón desplazó el eje de la política exterior brasileña orientándolo hacia Washington, con gestos simbólicos como la elevación de las respectivas legaciones a la condición de embajadas y la realización de la Tercera Conferencia Americana en Río de Janeiro; y políticas concretas como el rápido reconocimiento de la soberanía de Panamá, la aprobación tácita del Corolario Roosevelt, la indiferencia ante las intervenciones estadounidenses en América Central y el Caribe y el rechazo de la Doctrina Drago. Tres fueron los objetivos principales que Río Branco buscó, mediante lo que Bradford Burns (1966) calificó de «alianza no escrita» con los Estados Unidos: la delimitación de las fronteras,

el aumento del prestigio internacional y la afirmación del liderazgo brasileño en América del Sur (Burns, 1966: 204).

Las buenas relaciones con los Estados Unidos contribuyeron a la delimitación de las fronteras brasileñas con las tres colonias europeas sudamericanas, ya que favorecieron la aceptación por los europeos de soluciones arbitrales. Aún estaba fresco el recuerdo de la imposición por los Estados Unidos de un arbitraje en la diferencia entre Venezuela y la Guyana inglesa. En cuanto a la cuestión de Acre, Río Branco tuvo buen cuidado de indemnizar previamente a los inversores estadounidenses e ingleses agrupados en el *Bolivian Syndicate*, para poder negociar con Bolivia la cesión del territorio sin presiones de otras potencias. Con el *boom* del caucho, la región fue colonizada por exploradores brasileños, que desafiaron a las autoridades bolivianas. Después de varios enfrentamientos entre los *seringueiros* brasileños y tropas bolivianas, Acre fue ocupado por fuerzas militares brasileñas. En noviembre de 1903, el territorio pasó bajo la soberanía brasileña a cambio de una indemnización de dos millones de libras, la construcción de un ferrocarril y dos pequeñas zonas situadas más al sur.

En el extremo sur del continente, Argentina y Chile firmaron en 1902 un conjunto de acuerdos sobre fronteras y reivindicaciones territoriales, los «Pactos de Mayo», que disminuyeron las tensiones entre los dos países. Brasil, a su vez, reavivó la rivalidad con Argentina al complementar su actuación diplomática con un programa naval, puesto en marcha en 1906, del que formaba parte la adquisición de tres acorazados de última generación, cuya construcción fue encargada en Inglaterra, dos de los cuales fueron entregados en 1910 y el tercero, por motivos presupuestarios, fue cedido a Turquía cuando todavía no había salido de los astilleros. Argentina respondió adquiriendo dos acorazados en los Estados Unidos en 1910, y Chile firmó con Inglaterra un contrato de compra de dos buques equivalentes, de los que sólo se entregaría uno.

Para disipar la tensión reinante en la región, los tres países, recogiendo una propuesta que Río Branco formuló sin éxito en 1907 y 1909, firmaron el 25 de mayo de 1915 un «Tratado para Facilitar la Solución Pacífica de Controversias Internacionales», más conocido como «Tratado del ABC», que tenía por finalidad establecer mecanismos para resolver las diferencias que pudiesen surgir entre ellos, por intermedio de una comisión permanente a la que se someterían las cuestiones que no se pudiesen resolver con negociaciones directas o arbitraje.

En la costa occidental de América del Sur seguía sin resolverse la cuestión de la ocupación chilena de las provincias de Arica y Tacna, cuya soberanía, conforme al Tratado de Ancón, debía haber sido sometida a plebiscito en 1893. El artículo tercero del Tratado disponía que Arica y Tacna quedarían bajo potestad de Chile, con sujeción a las autoridades y a las leyes chilenas durante 10 años. Una vez pasado ese plazo, se debía efectuar una votación popular para decidir si las provincias seguían siendo chilenas o bien volvían a ser peruanas, como antes de la Guerra del Pacífico. Quien saliese perdedor del plebiscito recibiría una indemnización en dinero.

A partir de 1884, Chile aplicó una política agresiva de «chilenización» de Arica y Tacna, a pesar de la cual, en 1894 Chile estaba seguro que la decisión del plebiscito le sería desfavorable. En negociaciones paralelas con Bolivia, en 1895 Chile

firmó un acuerdo en virtud del cual las provincias de Arica y Tacna serían transferidas a Bolivia si Chile ganaba el plebiscito. La divulgación de aquel acuerdo por la prensa argentina provocó la protesta del Gobierno peruano y contribuyó al fracaso de aquellos tratos iniciales. Las negociaciones entre los dos países sobre las condiciones de la consulta popular volvieron a celebrarse, sin éxito, en 1894, 1898 y 1907. El aplazamiento favorecía a Chile, que administraba las provincias y continuaba con sus intentos de convencer a la población de las provincias de la conveniencia de mantener la soberanía chilena. Perú, en cambio, tenía prisa y aceptó, ya en 1907, que se resolviesen mediante arbitraje las diferencias acerca de los pormenores del plebiscito.

El tema siguió pendiente, suscitando controversias en las distintas conferencias panamericanas, e incluso en la Sociedad de Naciones, hasta que los Estados Unidos tomaron la iniciativa de ofrecer sus buenos oficios para resolver la cuestión y reunieron en Washington a representantes de Chile y Perú para tratar del tema. Se decidió someter la cuestión al arbitraje de Estados Unidos, que en marzo de 1925 se pronunció en favor de la celebración inmediata del plebiscito, creando una comisión presidida por el general John Pershing y representantes de Chile y Perú para determinar las condiciones de la consulta. La labor de la comisión duró desde agosto de 1925 hasta junio del año siguiente, sin que se llegase a un acuerdo. Tras cuatro decenios de «chilenización», el Gobierno peruano tampoco estaba seguro de vencer en el plebiscito y negoció duramente tratando de obtener condiciones que le fuesen favorables, que el representante chileno rechazó.

El fracaso de las negociaciones significó el entierro de la tesis del plebiscito, que finalmente no se llevó a cabo, pero abrió las puertas a un entendimiento directo entre Chile y Perú, en el que una vez más los Estados Unidos hicieron de mediadores. En junio de 1929, se llegó por fin a un acuerdo, por el que se dividió el territorio disputado: Arica para Chile y Tacna para Perú. Chile debía, además, pagar a Perú el equivalente de seis millones de dólares y construir en la ciudad de Arica instalaciones portuarias que Perú utilizaría como puerto libre. Un protocolo complementario determinó que ni Chile ni Perú podrían ceder parcial o totalmente los territorios bajo su soberanía a terceras partes sin la anuencia de la otra parte. Aquel entendimiento afectó directamente a los intereses de Bolivia, que pasó a tener que contar con un factor más que complicaba sus negociaciones para reconquistar su salida al mar.

LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS

El panamericanismo tenía una doble cara: por un lado, no cabe duda de que desempeñó el papel de ideología justificadora de la preponderancia estadounidense en el hemisferio; por otro, en cambio, al crear una instancia multilateral que agrupaba a los países americanos, instituyó un foro en el que la fuerza de la mayoría acreció la legitimidad y la autoridad moral de las reclamaciones latinoamericanas contra las intervenciones y la injerencia constantes de Estados Unidos. En aquel ambiente multilateral, no desaparecía la disparidad de poder entre los Estados Unidos y los demás países del hemisferio, pero quedaba sin duda matizada. La incapacidad