

Los bloques regionales latinoamericanos a comienzos del siglo XX

Ideología y prácticas políticas en su conformación

DELIA DEL PILAR OTERO

INTRODUCCIÓN

La formación e integración de comunidades políticas requiere la consideración de dos aspectos que a menudo constituyen sendas expresiones de este proceso. En primer lugar, los sistemas integrativos logran y mantienen su unidad debido a la existencia de valores ampliamente compartidos que se basan en el consenso de procedimientos y soluciones acerca de los problemas que deben resolver. La otra alternativa, opuesta pero quizá más frecuente, es que tales sistemas mantienen mayor cohesión ante la presencia o la amenaza del uso de la fuerza o el surgimiento de un poder regional que signifique un posible peligro para los demás integrantes.

Al respecto, los programas de integración regional o continental en América latina adquirieron mayor solidez en la medida en que existía una amenaza de agresión extra-continental o la emergencia de un poder regional. Mientras que resultó más difícil el logro de acuerdos basados en intereses comunes, acciones consensuadas o valores compartidos.

Por otra parte, los esfuerzos de las naciones latinoamericanas para lograr la concertación regional o continental tienen una larga trayectoria que transita desde la manifestación de auténticos ideales hasta la mera expresión de conveniencias políticas de carácter coyuntural.

En esta secuencia, a comienzos del siglo XX intelectuales y políticos formularon diferentes proyectos sobre el tema, desarrollándose en América latina diversas iniciativas para efectivizar acuerdos regionales, entre las que cabe destacar: el Congreso Boliviano de Caracas (1911) y el Pacto ABC (1915).

Una multiplicidad de factores confluía para que los resultados de estos intentos de concertación fueran exigüos, entre ellos la gravitación de las ideologías y corrientes de pensamiento vigentes en la época así como las políticas llevadas a cabo por las dirigencias latinoamericanas en materia regional. Por tal motivo, el presente trabajo se propone indagar acerca de la influencia de ambos factores en la constitución de bloques regionales.

1. PANAMERICANISMO Y POLÍTICA DE ALIANZAS EN AMÉRICA DEL SUR

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, el gobierno estadounidense ya manifestaba su intención de participar activamente en los asuntos políticos de América latina y de asumir el papel de árbitro en sus relaciones internacionales. De este modo, la idea de crear una organización que nucleara a los países americanos fue concebida por sus dirigentes como un instrumento para ejercer la hegemonía en el hemisferio.

El proyecto estadounidense reconoció diversos matices, entre los que pueden destacarse el uso de la fuerza y la intervención en los países más ligados a su problemática espacial y estratégica, así como la diplomacia vertical basada en alianzas desiguales. Estas últimas fueron, en apariencia, bilaterales o multilaterales, de acuerdo a las circunstancias históricas, pero en la práctica constituyeron pactos de carácter polarizado debido a la diferencia de poder que existía entre sus integrantes.

Así, en la década de 1880 comenzó a tomar consistencia el concepto de sistema panamericano dirigido por el gobierno de Washington en calidad de protector de los demás países latinoamericanos.

El objetivo consistía en establecer una unión aduanera para excluir a los países europeos —especialmente a Gran Bretaña— de sus posiciones comerciales y financieras en el hemisferio occidental. Para lograr sus propósitos, Estados Unidos necesitaba también de instrumentos políticos, recurriendo, entre otros, al expediente del arbitraje¹. A través de esta institución jurídica, el país del norte pretendió con suerte diversa asumir el puesto, ocupado por Inglaterra y otras potencias, en las controversias continentales.

En 1889, el secretario de Estado norteamericano James Blaine lograba concretar estas ideas al convocar a los países del continente a la Primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos, que inició sus sesiones en el mes de octubre. Los ambiciosos objetivos, expuestos en la agenda, llevarían largos años para concretarse, pero marcarían los elementos fundamentales de uno de los instrumentos que utilizaría Estados Unidos con el fin de imponer su hegemonía en Latinoamérica durante el siglo XX.

¹ En 1872, con motivo de un conflicto entre Estados Unidos y Gran Bretaña, conocido como el “asunto Alabama”, se constituyó un órgano colegiado compuesto por cinco miembros, de los cuales dos fueron nombrados por cada una de las partes y un quinto por un tercer Estado. Este caso sirvió como ejemplo y fue seguido por numerosos gobiernos, que apelaron al arbitraje para la solución de sus diferencias. También se adoptó como modalidad más frecuente el ejercido por tribunales, en reemplazo de las formas de comisión mixta y arbitraje por soberano. Estados Unidos fue el gran difusor de dicha institución jurídica en América latina, utilizándola como instrumento para sus objetivos políticos durante esta época.

Sin embargo, durante las últimas décadas que precedieron a la guerra europea apareció la llamada “política de alianzas” como una posible alternativa al Panamericanismo, de tal modo que ambos se constituyeron en las direcciones más importantes para orientar las relaciones internacionales en América².

Las expresiones de este fenómeno fueron, por una parte, las Conferencias de Washington (1889), México (1902), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910), y por otra la política ABC y su culminación, el Pacto del mismo nombre (1915), el movimiento unionista desarrollado en Centroamérica por la iniciativa del gobierno de Honduras y el Congreso Boliviano de Caracas (1911)³.

La política de alianzas tuvo a su vez dos orientaciones diferentes; por un lado la integración a la política panamericana, y por otro la recuperación de las ideas bolivarianas y confederacionistas, propias de la primera mitad del siglo XIX en América latina.

El ABC que involucró a la Argentina, Brasil y Chile, intentó inicialmente convertirse en una política alternativa de poder en el sur, pero acabó incorporándose a la órbita panamericana mediante la formación de una alianza regional.

En tanto, la política unionista centroamericana que intentaba emanciparse de la tutela estadounidense apelaba a la idea de Federación Centroamericana, propiciada por Francisco Morazán, entre 1821 y 1839.

Finalmente, el Congreso Boliviano de Caracas se inspiraba en las ideas de Confederación Latinoamericana sostenidas por Bolívar y sus seguidores y tenía por objetivo principal lograr la unidad de las naciones por él independizadas.

² En este sentido, al derrumbarse el libre comercio liderado por Gran Bretaña en el siglo XIX, el mundo se fue convirtiendo poco a poco en un sistema de bloques económicos apoyados en barreras arancelarias. Pero Alemania, que había perdido sus colonias después de la primera guerra y pretendía recuperarlas, llevó a cabo una política tal que su papel en el mundo se percibió desde una perspectiva más global y en consecuencia las regiones económicas fueron interpretadas en clave de panregiones, las cuales eran algo más que simples bloques económicos, pues se basaban en “panideas” que aportaban la base ideológica para su creación. Así, por ejemplo, el pangermanismo o el panamericanismo constituían la “panidea” típica, asociada con una región. Ver PETER TAYLOR, *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado, Nación y Ciudad*, Madrid, Trama, 1994, pp. 52-53.

³ CARLOS BADÍA MALAGRIDA, *El Factor Geográfico en la Política Sudamericana*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1946, p. 55.

2. LAS IDEAS BOLIVARIANAS: PROPUESTAS DE CONVIVENCIA INTERNACIONAL PARA AMÉRICA LATINA

Al comenzar el siglo XIX Simón Bolívar planteaba los principios de unidad y solidaridad como eje de las relaciones entre los nuevos países latinoamericanos que surgían a partir del proceso independentista. La concepción bolivariana de una Confederación de “naciones hermanas” rechazaba las hegemonías, afirmando que los pueblos hispanoamericanos debían adoptar mecanismos multilaterales para que, unidos y en perfecta igualdad jurídica, garantizaran su seguridad y progreso.

Un objetivo que urgía en ese momento histórico era la defensa conjunta de la independencia ante España o cualquier otra potencia. Sin embargo, hubo otros temas que enmarcaron este proyecto, entre los que cabe mencionar la desconfianza que el libertador sentía por Estados Unidos y su admiración por Inglaterra, sus ideas republicanas, que se oponían en principio a incluir países americanos con régimen monárquico, y su postura antiesclavista, según la cual propiciaba la abolición del comercio negrero y la esclavitud en América.

El proyecto de celebrar un congreso de países latinoamericanos, cuya sede sería Panamá, era una idea que Bolívar venía elaborando desde los comienzos del proceso emancipador y que finalmente se concretó en 1826⁴. Los países que concurrieron, esto es la Gran Colombia, Perú (incluida Bolivia), México y Centroamérica, suscribieron un “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” por el cual acordaron unirse para la guerra y la paz.

El objeto del tratado era sostener y defender la soberanía e independencia de las partes, mantener la paz y auxiliarse en caso de agresión. Ninguno de los confederados firmaría la paz por separado con el agresor y tratarían de desarrollar una política exterior común, sin intervenir en los asuntos internos de cada nación aliada. También colaborarían para desarrollar conjuntamente su comercio y propender al bienestar económico mutuo. Así quedaban establecidos principios rectores para las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, tales como: la inviolabilidad de América, el *uti possidetis*, como fundamento del Derecho Público Americano, la no intervención, la solución pacífica de controversias y la seguridad colectiva y defensa mutua.

Asimismo, en el Tratado se preveía hacerlo extensivo a los demás países de América y celebrar congresos periódicamente, a fin de coordinar las políticas a seguir por los integrantes.

⁴ SIMÓN BOLÍVAR, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza, 1979.

Si bien las características de la sociedad latinoamericana impidieron concretar el proyecto bolivariano en esa coyuntura histórica, éste arraigó profundamente en la mentalidad colectiva de las naciones más comprometidas con este ideario y persistió, con distintos matices, hasta nuestros días, como un modelo propio y diferente de plantear la integración de nuestros pueblos.

3. EL EQUILIBRIO DE PODER Y LAS RELACIONES INTER-LATINOAMERICANAS

El equilibrio del poder constituye otro de los conceptos utilizado como criterio para plantear las relaciones inter-latinoamericanas en la época de formación de los Estados nacionales.

Los teóricos de la realidad internacional emplean la palabra “equilibrio” como un concepto organizador central para las relaciones de poder de las naciones-Estado y suponen que éstas buscan su seguridad por alguna forma de equilibrio de poder⁵.

El término ha sido sumamente criticado por causar confusión semántica debido a la dificultad que implica su análisis y a la ambigüedad de su significado, ya sea como teoría o como práctica política. No obstante, fue utilizado profusamente y se le atribuyeron múltiples funciones, entre ellas: impedir el establecimiento de una hegemonía universal, preservar los elementos constitutivos del sistema y al sistema mismo, asegurar la estabilidad y la seguridad mutua en el sistema internacional y prolongar la paz al disuadir de la guerra.

Algunos de los métodos y técnicas tradicionales para mantener o restaurar el equilibrio eran: la política de dividir para reinar, las compensaciones territoriales después de una guerra, la creación de Estados valla, la formación de alianzas, la intervención, la negociación diplomática, el arreglo pacífico y legal de las disputas, la reducción de armamentos, la carrera armamentista o la guerra.

El concepto de equilibrio se aplicó, por ejemplo, en el sistema de coaliciones instrumentado por Bismarck entre 1871 y 1890, el cual mostró su estrepitoso fracaso al estallar la Primera Guerra Mundial.

En función de lo anterior, sería importante preguntarse por el sentido de estudiar este concepto de origen europeo y fundamentalmente estratégico, relacionado con el poder y la seguridad, en un enfoque de las relaciones

⁵ J. DOUGHERTY y R. PFALTZGRAFF, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993, p. 41.

internacionales latinoamericanas. Quizá pueda ser útil como punto de partida para analizar y mostrar la diferencia entre percepción y realidad. Es decir, no necesariamente los conflictos imaginados en los escritorios de los estrategas latinoamericanos se produjeron efectivamente.

Si bien muchas veces han existido disputas entre los países de América latina, el problema surge cuando éstas se utilizan como la única variable explicativa de las relaciones inter-latinoamericanas o se convierten en premisas fundamentales de la política exterior de determinados gobiernos.

El sistema de la balanza de poder es un concepto que puede ayudarnos a identificar regiones que se configuran en torno al conflicto. En efecto, Burr formula la hipótesis de que el concepto de balanza de poder en Sudamérica cobró primero importancia sobre bases regionales⁶.

Éste podría ser un factor a tener en cuenta para analizar las relaciones entre los países latinoamericanos; el problema es no poner énfasis exclusivamente en el tema de la seguridad, pues un sistema de equilibrio de poder supone otro tipo de elementos concomitantes como: magnitud de la población, producción, tecnología, armamentos y estabilidad política y gubernamental⁷.

Pero, si nos referimos a la época de consolidación de los Estados nacionales modernos en América latina –fines del siglo XIX–, cualquier intento de formular y poner en práctica proyectos orientados a lograr relaciones más fructíferas se enfrentaba inmediatamente con los intereses particulares de cada uno de los Estados y la política de poder como criterio fundamental para el establecimiento de posibles vínculos.

En este sentido, tanto el Congreso Boliviano de Caracas como la política y el Pacto ABC constituyen ejemplos ilustrativos.

4. EL CONGRESO BOLIVIANO DE CARACAS

4.1. *El difícil proceso de convocatoria*

En ocasión del centenario de la Independencia de Venezuela, el gobierno de Caracas, presidido por Juan Vicente Gómez, organizó un Congreso a reunirse en esa capital cuyo fin era fortalecer los lazos espirituales de las repúblicas americanas nacidas del genio creador de Bolívar, previéndose también invitar a otros países latinoamericanos en carácter de observadores.

⁶ R. BURR, "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: an Exploratory Essay", en *The Hispanic American Historical Review*, Durham, Vol. XXXV, n° 1, febrero de 1955, pp. 59-60.

⁷ BURR, *op. cit.*, pp. 37-38

En ese contexto, y como venía sucediendo en la mayoría de las reuniones a las que concurrían los Estados del continente durante esta época, el tema del arbitraje ocupó un lugar central en las discusiones planteadas en la Conferencia⁸.

Así, el 8 de marzo de 1911, Eastman, representante chileno en Ecuador, informaba a su canciller sobre el arribo a Quito del ministro venezolano Tomás Aguerrevere con el objeto de invitar a ese país a concurrir al referido Congreso. También advertía que misiones análogas habían sido enviadas a Bogotá, Lima y La Paz⁹. No bien el ministro de Relaciones Exteriores chileno recibió la comunicación, escribió a Eastman el siguiente telegrama:

Los diarios publican que para celebrar el centenario, gobierno de Venezuela ha invitado a los cinco países que libertó Bolívar a un congreso destinado a promover su acercamiento. Caso efectiva invitación, interesa a Chile que Congreso fracase. Sírvase informar actitud de Ecuador en este asunto¹⁰.

La Cancillería chilena suponía que tras el Congreso Bolivariano, se ocultaba la intención peruana que pretendía hacer del arbitraje un instrumento jurídico obligatorio y crear un bloque político de carácter bolivariano destinado a presionar a Chile en su problema con Tacna y Arica, por lo cual pidió ayuda a Ecuador. Sin embargo, esta vez el trabajo de persuasión fue difícil, pues estaba en juego el ideario bolivariano, poco relevante en Chile pero de especial significación y vigencia para los países libertados por Bolívar.

En estas circunstancias, el representante chileno en Quito pidió autorización para coordinar las gestiones diplomáticas junto a los ministros en La Paz (Beltrán Mathieu) y en Caracas y Bogotá (Francisco Herboso). La habilidad diplomática de Eastman se puso de manifiesto al lograr que Ecuador, Colombia y posteriormente Bolivia apoyaran la posición chilena.

En tanto, el canciller venezolano Matos fue el gran opositor a la política de Chile y observó con inquietud el desempeño de Eastman en Quito. Así se lo hizo saber al ministro ecuatoriano en Caracas, diciéndole en una entrevista personal:

⁸ Ver DELIA OTERO, "El Sistema de Arbitraje y las Disputas Regionales Latinoamericanas en la Conferencia Interamericana de México (1901-1902)", en A. CERVO y W. DÖPKE (org.), *Relações Internacionais dos Países Americanos. Vertentes da História*, Brasilia, Linha Gráfica Editora, 1994, pp. 223-224.

⁹ Víctor Eastman a Enrique Rodríguez, Quito, 8-3-1911, ARCHIVO NACIONAL DE CHILE - FONDO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (ANCH - FMRE), t. 1.510.

¹⁰ Telegrama cifrado n° 14. Enrique Rodríguez a Víctor Eastman, Santiago de Chile, 21-3-1911, citado por BARROS, *La Misión Eastman en el Ecuador*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1966, p. 73.

Uds. no pueden olvidar que son, ante todo, bolivarianos. Que Chile no pretende otra cosa que aniquilar al Perú y expandirse por todo el Pacífico sudamericano. Esto no estamos dispuestos a permitirlo. Perú es nuestro hermano. Estoy seguro que Ecuador ayudará a Venezuela en esta oportunidad¹¹.

Sin embargo, los ecuatorianos optaron, como ya se dijo, por seguir la postura chilena y enviaron como representante al Congreso al ministro de Relaciones Exteriores José Peralta, quien llevaba instrucciones de hacerlo fracasar en todo lo que fuese contrario a los intereses de Ecuador y Chile.

4.2. *Expectativas y resultados*

El Congreso Boliviano de Caracas se reunió durante el mes de julio de 1911 y en él participaron las cinco naciones a cuya independencia contribuyó Bolívar, es decir Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela y también Panamá. Asimismo intervinieron en la reunión, en carácter de huéspedes, otros países sudamericanos, entre ellos Chile.

No bien se inauguró el Congreso Bolivariano, el representante peruano Melitón Porras presentó un proyecto de “Tratado de Paz y Amistad Bolivariano”, destinado a impedir las guerras entre los países fundados por el Libertador, con lo cual se colocaba en la mesa de negociaciones el tema más controvertido de la reunión.

Entonces Ecuador, representado por el ministro Peralta, observó que el artículo 5 del proyecto establecía el “arbitraje obligatorio” para los problemas pendientes entre las partes y se decía, además, que si en dicho arbitraje estaba comprometido un país “bolivariano” con uno que no lo fuese, los firmantes del Tratado prometían apoyar a la parte asociada.

El representante ecuatoriano interpretó esta propuesta como una maniobra orientada a forzar el arbitraje del Amazonas con Ecuador y, al mismo tiempo, a formar un bloque continental contra Chile, convirtiéndose así en vocero de su propio país y de los intereses chilenos. Con el propósito de apoyar la posición de Ecuador, Herboso, ministro chileno en Caracas, pidió a los delegados colombianos que apoyaran a Peralta y pasó un memorándum confidencial a Venezuela y Bolivia, representándoles los peligros de un arbitraje obligatorio en “países cuyos derechos limítrofes no parecen discutibles”. Éste, por muy confidencial que fuese, lo conocieron todos los países bolivarianos antes de dos días.

¹¹ Informe confidencial nº 20. Víctor Eastman a Enrique Rodríguez, Quito, 27-4-1911. Citado por BARROS, *op. cit.*, p. 77.

Las discusiones se tornaron difíciles, y en esta situación Venezuela se puso de parte del Perú, mientras que Colombia, Bolivia y Ecuador se opusieron al Tratado y Panamá se retiró de las reuniones.

Porras insistió con su propuesta, pero, sin causa aparente, el ministro venezolano Matos abandonó de pronto al Perú y lo dejó solo. El representante peruano se retiró entonces de la Conferencia y el Tratado se firmó sin el artículo quinto, aceptándose el arbitraje voluntario y restringido¹².

Terminaba así otra batalla de las numerosas que Chile libró sobre el tema del arbitraje, esta vez con la ayuda de la Cancillería ecuatoriana y la agilidad diplomática del ministro chileno en Caracas.

No obstante este incidente, las cinco naciones bolivarianas, con el propósito de lograr un mejor acuerdo y estrechar sus lazos de amistad, suscribieron y ratificaron una serie de convenios¹³. A saber, sobre: publicación de documentos inéditos por los cuales cada país se comprometía a crear comisiones encargadas de recopilar y publicar todos los documentos relativos a la Revolución Americana entre 1808 y 1830; historia del Libertador, convocándose a un concurso de escritores hispanoamericanos para escribirla en el término de cinco años; relaciones comerciales, a fin de concederse mutuamente ventajas comerciales o reducción de derechos; extradición, cónsules, patentes y privilegios de invención, ejecución de actos extranjeros, vías de comunicación, propiedad literaria y artística, títulos académicos y telégrafos.

Aunque muchos de ellos no pudieron llevarse a la práctica, tanto por las limitaciones inherentes a los Estados firmantes como por las provenientes del orden internacional, sí revelaron la voluntad de concertación en amplios aspectos de las relaciones entre los países de la región, siguiendo el camino que en circunstancias muy diferentes iniciara Simón Bolívar.

5. LOS INTENTOS DE UNIFICAR EL CONO SUR

5.1. *La política ABC: ¿entente cordial o concertación regional?*

La intención de Brasil, Argentina y Chile para obrar sobre la base de acuerdos trilaterales frente a algunos acontecimientos relacionados con problemas entre naciones latinoamericanas, o de éstas con potencias extra-con-

¹² La fundamentación del voto ecuatoriano puede verse en el folleto titulado: *Voto de la Delegación Ecuatoriana en el Congreso Boliviano, sobre arbitraje y unión*, edición reservada, Caracas, Lit. y Tip. del Comercio, MCMXI, en ANCH – FMRE, tomo 1.510.

¹³ Los textos de los Acuerdos del Congreso Boliviano de Caracas en: *Anexo a la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores Culto y Colonización de la República de Chile*. Valparaíso, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1913, pp. 955 a 1.008.

continentales, existía desde la segunda presidencia de Roca (1898-1904). Es decir, coincidió con las situaciones conflictivas que se produjeron a comienzos de este siglo en el cono sur.

El proceso de acercamiento entre los tres países del sur del continente, una de cuyas acciones conjuntas fue la mediación en el conflicto planteado entre México y Estados Unidos, tuvo como notas distintivas avances, retrocesos, dilaciones y desconfianzas mutuas de sus mentores.

El ministro de Relaciones Exteriores brasileño propició esta política, de acuerdo con Roca y el representante argentino en Río, Manuel Gorostiaga, lo que puede observarse en las diversas propuestas formuladas por Rio Branco para efectivizar un “acuerdo tuitivo de paz” de carácter tripartito¹⁴. La iniciativa era también conocida por el gobierno de Chile, aunque en esta época no participara activamente en tales conversaciones¹⁵.

Para el posible acuerdo se proponía como una de las pautas de acción proceder siempre unánimemente en todas las cuestiones que pudieran comprometer o afectar intereses argentino-brasileños, como la continua situación de inestabilidad política en Uruguay y Paraguay. Al respecto, Rio Branco afirmaba –en 1904– haber recibido un telegrama transmitiendo el deseo del gobierno de Washington de que los dos países pusieran todos sus recursos amistosos en el sentido de pacificar el Paraguay. Entre las razones que aconsejaban este acuerdo, señalaba el peligro de una intervención europea si se perpetuaba el espíritu revolucionario.

En lo que a la Argentina se refiere, el pacto proyectado sería complementario del Tratado General de Arbitraje, ampliando reglas que facilitarían la acción conjunta de los dos países en todo asunto de interés común, dando a Chile una participación acorde con su localización, ya que la Argentina y Brasil se hallaban más ligados por razones geográficas. En el caso de que Chile aceptara, establecidas las bases siempre en gestión confidencial, se celebraría una convención pública en Buenos Aires.

Los únicos países del otro hemisferio con quienes podría entrarse en acuerdos análogos eran los Estados Unidos y México, pues sería imposible e inútil formar una liga americana o unión panamericana por la diversidad de intereses y las dificultades que implicaba tal proyecto.

¹⁴ Memorándum (Inteligencias con el Brasil), Buenos Aires, 1908, en ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ARGENTINA, SECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR (AMREA - SDC), c. 1.035, fs. 2 a 9.

¹⁵ Carlos Concha a Germán Riesco, Buenos Aires, 17-12-1902, en BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE, ARCHIVO SERGIO FERNÁNDEZ LARRAIN, FONDO GERMÁN RIESCO (BNCH - ASFL - FGR).

Hacia 1907, Chile comenzó a intervenir más activamente en las negociaciones para formalizar la alianza ABC. Al respecto, es importante tener en cuenta las diferentes modalidades que caracterizaban las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los tres países. Así, el gobierno brasileño estaba interesado en un acercamiento con la nación del norte, mientras que la Argentina, salvo en determinadas situaciones coyunturales, mantenía sus fuertes vínculos con Europa, y Chile se hallaba bastante distanciado del gobierno de Washington.

Además es necesario advertir que, si bien Rio Branco continuaba interesado en reflatar la política ABC, en 1908 se producían graves tensiones entre Brasil y la Argentina relacionadas con la cuestión armamentista.

En estas circunstancias, la iniciativa chilena daba mayor importancia a dos orientaciones en la elaboración de la alianza: una referida a la limitación de armamentos para que los tres países quedaran en una relativa equivalencia, y otra de carácter defensivo a fin de ser lo suficientemente fuertes como para disuadir a Estados Unidos de cualquier posición amenazante.

Sin embargo, fue muy corto el tiempo en que se planificó sobre la base de esta línea, pues tanto Brasil como la Argentina preferían un acuerdo más limitado. Del mismo modo, un sector importante de la dirigencia chilena propició la firma del Pacto ABC en los términos propuestos por los otros dos países, fundamentando su posición en el avance indiscutible del país del norte, el desigual desarrollo de las naciones sudamericanas y la necesidad de que Chile no quedara aislado internacionalmente.

5.2. Texto y contexto del tratado del ABC

En la red de relaciones estructurada entre Brasil, Chile y la Argentina, el Pacto ABC constituyó un intento, que luego quedaría trunco, de lograr la concertación en el área sur de América latina.

El texto del acuerdo no parecía aportar mayores innovaciones en la materia, pues los firmantes ya tenían tratados de arbitraje amplio: Argentina - Chile (1902); Chile - Brasil (1899) y Argentina - Brasil (1905). Ahora instituían para todos los diferendos no cubiertos por estos compromisos una etapa previa durante la cual se obligaban a “no practicar actos hostiles”: la “investigación e informe” de una Comisión Permanente tripartita cuya sede sería Montevideo. Ésta podría ser convocada unilateralmente; debería constituirse en los tres meses posteriores a su citación (pasados ellos, se entendería de todos modos constituida para los efectos de los plazos); se daría sus propias reglas de funcionamiento e informaría como máximo en un año

contado desde la fecha de su constitución, término ampliable en seis meses adicionales por acuerdo unánime del ABC¹⁶. Las etapas previstas significaban el establecimiento de un lapso obligatorio que permitiera tranquilizar los ánimos y desarrollar la actividad mediadora del país integrante no envuelto en ese conflicto específico.

Este tipo de tratado seguía en sus lineamientos fundamentales la denominada fórmula Bryan, consistente en comisiones mixtas para solucionar diferendos políticos¹⁷. Dicho modelo había sido elaborado por el secretario de Estado norteamericano, quien contribuyó a su difusión y logró firmarlo con numerosas naciones del mundo, introduciendo en ciertos casos algunas variantes.

En tanto, el ABC constituyó solamente un mecanismo para resolver controversias entre los signatarios, no fue ratificado por la Argentina y su vigencia para todo efecto práctico caducó en 1917, cuando Brasil declaró la guerra a las Potencias Centrales, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos.

En definitiva, el Pacto ABC parece haber cobrado mayor importancia por lo que no decía, o, en otros términos, por lo que significaba. Efectivamente, el tortuoso desarrollo de la política de acercamiento entre los tres países influyó de manera relevante tanto en los escasos logros del tratado como en la desconfianza de los demás países latinoamericanos.

CONCLUSIÓN

Si tomamos como referencia el análisis realizado, puede inferirse que la “política de alianzas” tuvo escasos efectos prácticos, tanto por su efímera duración como por las múltiples interferencias que sufrió, ya se trate de los incidentes provocados por la confluencia de recelos mutuos entre las naciones participantes o de la influencia que los países centrales ejercían en estas propuestas de concertación.

Sin embargo, cabe destacar la diferencia entre los objetivos y acciones políticas concretas de los distintos bloques que trataban de conformarse. En efecto, mientras el Tratado ABC puso mayor énfasis en la política de poder

¹⁶ Tratado entre la República Argentina, los Estados Unidos de Brasil y Chile para facilitar la solución pacífica de las controversias internacionales, firmado en Buenos Aires el 25 de mayo de 1915, en *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1915-1916*, Buenos Aires, 1916, pp. 57 a 60.

¹⁷ Una de las diferencias notables entre los dos modelos es que la comisión mixta que proponía el ABC se integraba sólo con representantes de los tres países, mientras que la fórmula Bryan incluía diplomáticos de potencias extranjeras.

en su área de influencia y terminó incorporándose a la órbita panamericana, las naciones bolivarianas mostraron la voluntad de crear una comunidad real de intereses entre ellas, en tanto Chile reproducía en este caso el recurso de apelar al concepto de “equilibrio de poder” para estructurar sus relaciones en el área pacífica.

Esta actitud no constituye un hecho aislado; muy por el contrario, es un fenómeno recurrente en los proyectos de integración que surgieron en esta parte de América durante el siglo XX. En este sentido, es importante vincular las distintas concepciones sobre la integración de América y la política de toma de decisiones a la hora de concretar estas propuestas.

Un ejemplo significativo de la permanencia de ciertos elementos en estos acuerdos es el Pacto Andino, iniciado en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena y firmado por Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia

Si bien la política de regionalismo abierto, propia de la década de los noventa, desvirtuó mucho sus planteos iniciales, fue una de las más avanzadas en su época, por los objetivos que se proponía lograr y los mecanismos previstos para concretarlos.

Muy diferente ha sido la situación en el área atlántica, donde los países tomaron generalmente una actitud reticente a formalizar compromisos más amplios y los acuerdos de integración fueron generalmente acotados a aspectos muy parciales.

Finalmente, importa considerar el rol de Estados Unidos en América latina, cuyo plan hegemónico avanzaba con rapidez, interfiriendo en esta política de integración de bloques regionales que se intentaba construir a comienzos del siglo anterior.

RESUMEN

Los sistemas integrativos en América latina manifestaron, en general, una mayor cohesión ante la amenaza de una agresión extra-continental o el surgimiento de un poder regional. En tanto, desde la perspectiva del consenso, los esfuerzos de las naciones latinoamericanas por lograr una concertación reconocen larga data. Así, a comienzos del siglo XX, se concretaron: el Congreso Boliviano de Caracas (1911), el Pacto ABC (1915) y el Movimiento Unionista Centroamericano, propiciado por Honduras.

Una multiplicidad de factores confluyó para que los resultados de estos intentos fueran exigüos. Entre ellos, las corrientes de pensamiento vigentes en la época y las políticas implementadas por los grupos dirigentes. Al respecto, este trabajo se propone analizar la influencia de ambos factores en el desarrollo de los procesos mencionados.

PALABRAS CLAVE:

América latina - integración - bloques regionales - ideologías - prácticas políticas.

ABSTRACT

In general, the integrating systems in Latin America demonstrated a major cohesion against the threat of an extra-continental aggression or the emergence of a regional power.

From the perspective of the consensus the efforts of the latin-american nations to obtain an agreement aren't new. At the beginning of the century XX, the Bolivian Congress of Caracas (1911), the ABC Pact (1915) and the unionist central-american movement, propitiated by Honduras, were concerted.

Multiplicity of factors converges in order to make the results of these intents exiguous. Between then, the ideologies of the epoch, as well as the implemented politics by leader's groups. This work proposes to analyze the influence of both factors in the development of the mentioned processes.

KEY WORDS:

Latin America - integration - regional blocs - ideologies - political practices.