

La oposición argentina a la organización panamericana impulsada por Estados Unidos (Segunda Conferencia, México, 1901-1902)

LEANDRO ARIEL MORGENFELD
UBA-CONICET / IDEHESI
leandromorgenfeld@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza el enfrentamiento entre Argentina y Estados Unidos en la Segunda Conferencia Panamericana, realizada en México entre 1901-1902. Es parte de una investigación más general, que estudia las tensiones argentino-estadounidenses en el ámbito interamericano durante las distintas conferencias que se realizaron entre 1889 y 1955. Con amplia documentación inédita de las cancillerías argentina y estadounidense, se analiza un capítulo fundamental del proceso panamericano en el que se expresaban las distintas visiones sobre la integración continental. Como en la Primera Conferencia Panamericana, la delegación argentina puso todo su empeño en dificultar en lo posible el avance de la organización impulsada por Estados Unidos.

PALABRAS CLAVE

Panamericanismo – Integración – Relaciones argentino-estadounidenses – Proteccionismo – Arbitraje

ABSTRACT

This article analyzes the confrontation between Argentina and the United States in the Second Pan-American Conference that took place in Mexico between 1901 and 1902. Is part of a more general study about the Argentine-American tensions during the different inter-american conferences between 1889 and 1955. Based on documents from the Argentine and the American Foreign Ministers that were not previously released, this work analyzes a fundamental chapter of the Pan-American process in which the different visions

about continental integration were discussed. As they did in the First Pan-American Conference, the Argentine delegation tried to prevent the progress of the organization driven by the United States.

KEY WORDS

Panamericanism – Integration – Argentine-American Relations – Protectionism – Arbitration

ANTECEDENTES DE LA CONVOCATORIA: LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XIX

En la década de 1880, cuando se concretó la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), aún era muy exiguo el intercambio comercial entre Argentina y Estados Unidos, en parte debido al proteccionismo del país del Norte, que afectaba la entrada de algunos productos argentinos a ese codiciado mercado¹. En la década siguiente aumentaron las relaciones comerciales y, durante la presidencia del demócrata Grover Cleveland, cuando disminuyeron las tarifas aduaneras sobre las lanas que Argentina exportaba a Estados Unidos, se produjo un comercio más equilibrado. Tras la vuelta de los republicanos a la Casa Blanca, bajo la presidencia de William McKinley, se impusieron nuevamente los sectores proteccionistas, aumentaron las tarifas y se resintió una vez más la relación bilateral, con las consabidas quejas de los exportadores argentinos. Desde la nueva asunción a la presidencia de Julio A. Roca, en 1898, las relaciones entre Estados Unidos y Argentina parecieron ser más cordiales por la actitud constructiva de los representantes diplomáticos en Buenos Aires y Washington –no casualmente William I. Buchanan y Martín García Merou fueron dos de las figuras más destacadas en la Conferencia de México–. Buchanan llegó incluso a un acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores argentino, Amancio Alcorta, para disminuir recíprocamente ciertas tarifas aduaneras, con el fin de aumentar el intercambio comercial bilateral. Justamente, durante este segundo gobierno de Roca, Argentina reingresó al Consejo Directivo de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, del cual se había retirado tras dejar de pagar las cuotas correspondientes, como forma de boicotear la organización panamericana impulsada por Estados

¹ Cfr LEANDRO MORGENFELD, “David contra Goliath: Argentina frente a Estados Unidos en la Primera Conferencia Panamericana”, *Revista Ágora Internacional*, Año 4, N° 8, abril 2009, pp. 4-11; CARLOS BULCOURF, “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, 1999.

Unidos, desde 1889. Buchanan, representante estadounidense en la Argentina entre 1894 y 1899, había presionado al gobierno de Uruburu para que Argentina pagase lo que debía y pudiera volver a participar de la organización panamericana. Pero dichas presiones no tuvieron efecto sino hasta la asunción de Roca, que quiso reconstituir la relación diplomática con Estados Unidos y ordenó a Alcorta que reingresara al país a la organización y que moderara la crítica hacia el excesivo dominio estadounidense en su conducción.

La idea de convocar a una nueva conferencia panamericana fue lanzada por el presidente McKinley en su mensaje al Congreso estadounidense del 5 de diciembre de 1899. En febrero de 1900, una década después de la Primera Conferencia Panamericana, el Secretario de Estado norteamericano, John Hay, les propuso a los diplomáticos latinoamericanos acreditados en Estados Unidos convocar a una Segunda Conferencia². El objetivo del gobierno estadounidense era aplacar el descontento generado en América Latina luego de la anexión de Filipinas, las Islas Guam y Puerto Rico por parte del coloso del Norte, tras la guerra contra España, y del establecimiento de un virtual “protectorado” en Cuba, cuya soberanía quedaría severamente limitada³. Roca anunció al Congreso argentino el 15 de agosto de 1900 que había aceptado la invitación de Estados Unidos a la conferencia. Sin embargo, ahí comenzó un debate en torno a la sede de dicha conferencia, ya que Argentina postuló a Buenos Aires como lugar para realizarla, enfrentando la iniciativa estadounidense de que la conferencia se realizara en la ciudad de México. La mayor parte de la clase dirigente argentina seguía siendo escéptica respecto del panamericanismo. Con reticencia, y en consonancia con la nueva orientación exterior más moderada de Roca –también había restablecido relaciones diplomáticas con el Vaticano–, el gobierno argentino aceptaba participar nuevamente en una conferencia que surgía de una iniciativa estadounidense.

Fue la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, creada en la Primera Conferencia de Washington, la que preparó el programa y fijó la Ciudad de México como lugar para la reunión. En junio se definió su sede. Todos los presentes siguieron la recomendación de Hay y votaron por la Ciudad de México, excepto Argentina y Perú, que lo hicieron por Buenos Aires. Este contrapunto podría operar como metáfora: Argentina seguía

²Cfr. SAMUEL FLAGG BEMIS, *La diplomacia de Estados Unidos en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

³Cfr. LUIZ ALBERTO MONIZ BANDEIRA, *La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak*, Buenos Aires, Norma, 2007, pp. 43-51; ALONSO AGUILAR MONTEVERDE, *El panamericanismo, de la Doctrina Monroe a la doctrina Johnson*, México, Cuadernos Americanos, 1965, pp. 47-50.

pretendiendo tener la iniciativa y contrariar a Estados Unidos como lo había hecho en la Conferencia de Washington, pero su capacidad de obstruir el avance panamericano iba menguando. Si algo debía ser destacado del programa votado, era la omisión de los temas que habían sido conflictivos en la anterior conferencia: se excluyeron los planes de unión aduanera, la invocación a la reciprocidad comercial y la moneda común. Por eso, en el análisis de los puntos más salientes de la conferencia, incluiremos también las cuestiones que se pretendieron borrar, pero que de todas formas, a veces por iniciativa de los delegados argentinos, reaparecieron en las discusiones en la conferencia.

Junto a la Argentina, hubo también otro país que intentó poner trabas a la convocatoria: Chile. Pero, esta vez, no había una “acción conjunta” de estos dos países, como en los hechos se había dado en Washington, sino que ahora ambos confrontaron, utilizando el cónclave panamericano para posicionarse mejor en el conflicto bilateral⁴. El gobierno chileno, que estaba en fuerte disputa limítrofe y en plena carrera armamentista con Argentina⁵, temía nuevamente que se pusieran en cuestión los territorios conquistados en la Guerra del Pacífico, que la asamblea tomara en cuenta los reclamos de Bolivia y Perú, e incluso que los conflictos fronterizos con Argentina pudieran discutirse en la asamblea. Por eso el gobierno chileno quería limitar el programa de la conferencia, caracterizado en las reuniones previas como excesivamente “amplio” y “vago” en lo referido al arbitraje y a la corte de apelaciones. Chile exigió, en este sentido, un cambio en el programa, pero Argentina planteó que, si eso ocurría, se reservaba el derecho de no participar en la conferencia. Al principio, la Oficina Internacional pareció ceder a la presión chilena, temiendo el posible retiro del país del Sur. Pero esto generó una airada protesta argentina. Así lo expresaba el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario del gobierno argentino en Estados Unidos, García Merou, en carta enviada al ministro de Relaciones Exteriores el 15 de agosto de 1901:

⁴ Cfr. “La hostilidad argentino-chilena en la Conferencia de México de 1901-1902”, en: CARLOS ESCUDÉ y ANDRÉS CISNEROS, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires, Centro Editor Latinoamericano, 2000.

⁵ Más allá de estas disputas, que como se verá a continuación condicionaron las discusiones en la Conferencia de México, Argentina y Chile lograron, unos meses después de finalizada la Conferencia de México, un acuerdo por los conflictos de límites. Los “pactos de Mayo”, firmados el 28 de mayo de 1902 en Santiago de Chile, contenían cuatro instrumentos principales: el acta preliminar, el tratado general de arbitraje, la convención sobre limitación de armamentos navales, y un acta solicitando al árbitro que fijase los hitos demarcatorios sobre el terreno.

Si persiste la fórmula de que el programa modificado será obligatorio para el Congreso, a menos que todos los miembros de esa asamblea decidan lo contrario, conociendo lo difícil que es obtener unanimidad en esas materias, es obvio que nuestra representación se encontrará encerrada en los límites que ha querido trazar a la discusión el gobierno de Chile. Creo que en este caso, lo único que habría que hacer sería abstenerse de tomar parte en un cónclave que se inicia de una manera tan irregular⁶.

Finalmente, se llegó a un acuerdo para realizar algunas mínimas reformas al programa y lograr la participación de todas las delegaciones, incluyendo a la argentina y a la chilena, que habían amenazado con no participar. En esa misma carta enviada al ministro Alcorta, el representante argentino en Estados Unidos mostraba su escepticismo en relación con la futura conferencia:

... por lo demás nada práctico, ni serio ni ventajoso espero de los trabajos del futuro Congreso. La importancia que la reunión de esa Conferencia tiene para este país es grande porque ella satisface una exigencia de la política interna del partido republicano que quiere convencer a sus constituyentes y sostenedores, que lo que persigue con la convocación del Congreso es la conquista del mercado Sud-Americano para los productos manufactureros de este país; al mismo tiempo que reafirma ante el mundo el prestigio de la Doctrina Monroe, y muestra a la Europa que, como lo dijo el ex-Secretario de Estado Mr. Olney, la voluntad de los Estados Unidos es firme en el Continente que pretenden tomar en tutela. Dada la composición del Congreso y las tendencias del elemento mestizo que predominará en él, es de prever de antemano el acatamiento sumiso con que todas las indicaciones de este país serán aceptadas por los que desde ya aspiran a vivir bajo su férula protectora⁷.

Se expresan en esta carta algunas características de la diplomacia argentina que ya se habían manifestado en la anterior Conferencia de Washington: su oposición a los Estados Unidos, su reivindicación de Europa y su sentimiento de superioridad frente al resto de los pueblos latinoamericanos. En esta misiva, se destaca el “elemento mestizo” como “explicación” de la sumisión de las delegaciones latinoamericanas a Estados Unidos, lo cual refleja las posiciones de parte de la clase dominante argentina, que anhelaba la civilización transplantada de Europa para morigerar la “barbarie autóctona”. La política hacia

⁶ MARTÍN GARCÍA MEROU al Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, 15 de agosto de 1901 (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –AMREC–, II Conferencia Panamericana, División Política, Folio 324).

⁷ *Ibidem*.

otros países de la región estaba alejada de la concepción latinoamericanista y del ideario bolivariano que existía en el continente desde la etapa de las revoluciones de la independencia⁸.

Estados Unidos, apenas días antes del inicio de la Conferencia de México, estaba conmocionado por el asesinato del presidente McKinley –seis meses atrás había asumido su segundo mandato consecutivo–, que murió poco después de recibir el disparo de un anarquista, cuando atendía a la exposición panamericana de Buffalo. Fue reemplazado por el vicepresidente Theodore Roosevelt, quien, perfectamente conocedor de lo que había acontecido en Washington una década atrás, tomaría todas las precauciones para evitar el fracaso de esta segunda conferencia. En el contexto de una reticencia latinoamericana para con Estados Unidos luego de su intervención en la guerra contra España, Estados Unidos debía mejorar su imagen en la región, aventando las críticas por su intervencionismo. En las instrucciones de Roosevelt a su delegación, impartidas el 8 de octubre de 1901, planteaba lo inoportuno que sería que los delegados estadounidenses asumieran la organización de las discusiones y, en ese sentido, recomendaba:

Mucho cuidado debe ponerse para no herir las susceptibilidades de alguna de las Repúblicas, o inclinarse a favor de cualquiera de ellas, en las cuestiones que entre ellas existen. (...) Nada es más importante desde el punto de vista político que se haga entender que los Estados Unidos son amigos de todas las Repúblicas Latino-Americanas y no son enemigos de ninguna. Con este fin será prudente no proponer nada radical, favorecer la libre expresión de miras entre los Delegados de todas las Potencias, y favorecer y sostener sólo aquellas

⁸ Existe una extensa bibliografía que caracteriza la política exterior argentina de este período, y en particular la relación con Estados Unidos y los demás países del continente americano. Véanse, entre otros, GUSTAVO FERRARI, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1981; LUIS SANTIAGO SANZ, “La historia diplomática”, en *Historia argentina contemporánea, 1862-1930*, Buenos Aires, 1964; ISIDORO RUIZ MORENO, *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, Buenos Aires, Perrot, 1961; HUGO RAÚL SALAS, *Una política exterior argentina. Comercio exterior e ideas en sus orígenes y consolidación (1862-1914)*, Buenos Aires, 1987; DAVID SHEININ, *Argentina and the United States. An alliance contained*, Estados Unidos, University of Georgia Press, 2006; JOSEPH SMITH, *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000*, New York, Routledge, 2005; JOSEPH A. TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990; LUIS ET AL DALLANEGRA PEDRAZA, *Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata*, Buenos Aires, Pleamar, 1983; JUAN CARLOS PUIG, *América Latina: Políticas Exteriores comparadas*, Buenos Aires, CEL, 1984; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, Pleamar, 1978; CARLOS BULCOURF, “El primer siglo de política exterior argentina y la política de no integración”, en *Conceptos*, Año 75, N° 2, marzo/abril, 2000.

medidas que tengan el peso de la aceptación general y que tiendan claramente a promover el bien común⁹.

En dichas instrucciones, se planteaba que siendo México el anfitrión, éste tenía que llevar la voz cantante, o el menos aparentarlo. Con el antecedente de la Primera Conferencia, en la cual la delegación argentina se las había ingeniado para obstaculizar todos los proyectos estadounidenses y exaltar el sentimiento “anti-yankee” de los representantes latinoamericanos, ahora se ponía especial cuidado en evitar la apariencia de hegemonía que podía hacer peligrar todo el proyecto panamericano¹⁰.

En Argentina, la actitud frente a esta nueva Conferencia Panamericana no parecía diferir demasiado de la anterior. La prensa nacional, en los meses previos, publicaba opiniones críticas contra la Conferencia y contra el afán hegemónico estadounidense. Incluso en el Congreso argentino se expresaron las voces opuestas a la participación argentina en la Conferencia, lo cual se tradujo en sendas discusiones en torno a los fondos a asignar, las instrucciones –que debían insistir en el arbitraje obligatorio, al contrario de la vez anterior– y la necesidad de evitar por todos los medios fastidiar a Europa. Ya antes de la conferencia, Argentina comenzaba a mostrar su afán de protagonismo.

CARACTERÍSTICAS DE LA CONFERENCIA

La Conferencia duró desde el 22 de octubre de 1901 hasta el 31 de enero de 1902. Participaron delegaciones de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se sumaba República Dominicana, que no había participado de la Conferencia de Washington¹¹. El único delegado de Brasil,

⁹Instrucciones de Roosevelt a la delegación estadounidense a la Conferencia de México, 8 de octubre de 1901 [traducción al castellano de la propia delegación argentina] (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, folios 225-236).

¹⁰Esta táctica también se prolongaría en las siguientes conferencias, en particular en la Tercera (Río de Janeiro, 1906), en la que Brasil tuvo un rol protagónico, y en la Cuarta (Buenos Aires, 1910), en la que Argentina fue el gran protagonista, coincidentemente con las celebraciones más generales del primer centenario de la Revolución de Mayo.

¹¹Algunas obras que tratan los aspectos generales de esta Conferencia, en el marco del proceso general panamericano, son GORDON CONNELL-SMITH, *The inter-American system*, Oxford, Oxford University Press, 1966; JOSÉ JOAQUÍN CAICEDO CASTILLA, *El panamericanismo*, Buenos Aires, 1961; DELIA CHIANELLI, “Cien años de panamericanismo”, en *Todo es Historia* (Buenos Aires), N° 270, diciembre 1989; FEDERICO G. GIL, *Latin American –United States Re-*

José Hygnino Duarte Pereira, falleció el 18 de diciembre de 1901, con lo cual su país quedó sin representación en las últimas semanas de la Conferencia. Los delegados argentinos fueron Antonio Bermejo, profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Buenos Aires; Martín García Merou, representante argentino en Estados Unidos; y Lorenzo Anadón, entonces decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, además de senador nacional. La delegación estadounidense estaba compuesta por el ex senador Henry G. Davis –jefe de la delegación–; William I. Buchanan, ex representante en la Argentina; Volney W. Roster, comerciante y miembro del Partido Republicano; Charles M. Pepper, periodista; y John Barret, futuro representante estadounidense en Argentina y Panamá y futuro Director General de la Unión Panamericana¹².

Esta vez, el programa de la Conferencia fue redactado por el Consejo Directivo de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas¹³. No se aprobaron solamente recomendaciones, como en Washington, sino también convenciones, que para tener fuerza obligatoria requerían de la posterior ratificación de las naciones participantes. En el programa aprobado para la Conferencia se destacaban cinco ejes: la reconsideración de cualquier acuerdo alcanzado en la Primera Conferencia Panamericana, un plan de arbitraje, una corte internacional de reclamos, medidas tendientes a la promoción de las relaciones económicas entre las naciones americanas, y la reorganización de la Oficina Internacional de las Naciones Americanas.

En las instrucciones del presidente Roosevelt a su delegación se ponía especial énfasis en el fortalecimiento de las relaciones comerciales, para lo cual se requería:

... la facilidad del transporte de las mercancías, por medio de líneas de vapores, ferrocarriles, y el canal del istmo; la reciprocidad en las relaciones comerciales; la participación de todos en los negocios bancarios; y la creación de un cuerpo de agentes comerciales viajeros equipados debidamente para el comercio latino americano. No es imposible que en pos de un desenvolvimiento de

lations, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1971; MARK T. GILDERHUS, *The second century. U. S.-Latin American relations since 1889*, Wilmington, DE, Scholarly Resources, 2000; PHILIP LEONARD GREEN, *Pan American progress*, New York, Hasting House, 1942; ISMAEL MORENO PINO, *Orígenes y evolución del sistema interamericano*, México, SER, 1977.

¹² Luego del traspás de Estados Unidos en la Conferencia de Washington, esta vez pusieron más cuidado en la selección de sus delegados y no es casual que un gran conocedor de la Argentina, como Buchanan, fuera parte de la delegación estadounidense.

¹³ International Bureau of the American Republics, *Minutes of the Executive Committee*, Washington, 1901, pp. 182-4, 199-210.

este género venga la realización del pensamiento magnífico de un ferrocarril intercontinental que una a los Estados Unidos con las localidades más remotas de la América del Sud. Todas estas empresas merecen ser estimuladas; pero el punto esencial a que deben dirigirse los esfuerzos de nuestra Delegación en la Conferencia habrá de ser el cultivo de un sentimiento de simpatía, y la remoción de todo espíritu de prevención que pueda existir contra nosotros, como pueblo, sembrando así la semilla de relaciones amistosas, de confianza en los negocios, y de sentimientos permanentes de buena voluntad¹⁴.

Había un doble énfasis en las instrucciones a su delegación. Primero, que por todos los medios se intentara aplacar el sentimiento de repulsa que existía hacia el intervencionismo estadounidense ya descrito más arriba. Estados Unidos debía dejar que México presentara las principales iniciativas, para evitar que se coaligaran las delegaciones latinoamericanas, en torno a Chile o Argentina, y se repitiera el fracaso de la Conferencia de Washington. Segundo, el acento volvía a estar en la reciprocidad en las relaciones comerciales como la vía para abrir nuevos mercados. La diplomacia hacia América Latina debía centrarse en las necesidades de los exportadores estadounidenses.

En las instrucciones del gobierno argentino a sus delegados, se planteaba, en forma extremadamente sintética, que las materias del programa a discutirse en México no diferían en lo esencial de la Conferencia de Washington, por lo cual debían seguir la misma línea, incluyendo las conclusiones a que había llegado la delegación argentina en esa oportunidad, y que en caso de abordarse temas nuevos, se pidieran instrucciones. Se planteaba que los delegados argentinos:

Tendrán presente en todo caso la necesidad de mantener y estrechar las relaciones de la Rep. Arg. con los Estados concurrentes a la Conferencia y especialmente con los Estados sud-americanos (...). Deben tener presente las variaciones que se han producido después de 1889 en la política de los Est. Us. del Norte y el acuerdo celebrado con estos por la Rep. Arg. que hasta ahora ha sido tomado en consideración, no obstante haberse prorrogado el plazo para su ratificación...¹⁵

En las escuetas instrucciones de Alcorta, se revela la esperanza que abrigaba la diplomacia argentina en que prosperaran los acuerdos comerciales

¹⁴ Instrucciones de Roosevelt a la delegación estadounidense, doc. cit.

¹⁵ Instrucciones de Amancio Alcorta a los Delegados argentinos, impartidas el 5 de septiembre de 1901 en Buenos Aires (AMREC, II Conferencia Panamericana, Legajo II, folio 418).

bilaterales que aguardaban la ratificación del Congreso estadounidense. La delegación argentina firmó todos los Tratados, Convenciones, Resoluciones y Recomendaciones menos las referidas a la creación de una Comisión Arqueológica Internacional, un Museo Comercial de Filadelfia y una Policía Sanitaria. Sin embargo, ninguno de los Tratados y Convenciones suscritos por los delegados argentinos en la Conferencia fueron sometidos al Congreso de la Nación, lo cual no quitó que éste aprobara oportunamente la conducta de sus delegados¹⁶.

En la apertura de la Conferencia, y siguiendo la “tradición” inaugurada en Washington, Argentina intervendría para señalar sus primeras diferencias con Estados Unidos. Hubo una petición de la delegación de Ecuador, deplorando el asesinato de McKinley, citando una declaración del nuevo presidente Roosevelt, en la que éste indicaba que seguiría la política de su sucesor. Frente a esto, el delegado argentino Anadón sugirió que se quitara toda referencia al nuevo presidente de Estados Unidos, que estaba bien deplorar el asesinato anarquista, pero sin pronunciarse sobre la política del nuevo presidente estadounidense. Esta moción de la Argentina logró la aprobación de la Conferencia. Al día siguiente, García Merou enunciaría un discurso sobre las tensas relaciones entre Colombia y Venezuela, pidiendo que la Conferencia expresara la necesidad de solucionar el diferendo limítrofe que enfrentaba a esos dos países latinoamericanos. La presentación del argentino se realizaba en nombre no sólo de su delegación, sino también de las de Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay, lo cual mostraba, al igual que en la Primera Conferencia Panamericana, el afán de la Argentina de encolumnar a las demás naciones latinoamericanas, de mostrarse como un líder en la región. Para la delegación chilena, en cambio, esta propuesta argentina era una estrategia para pedir, luego, que se tratara la controversia entre Perú y Chile, lo cual sería poner nuevamente sobre la discusión los territorios que había adquirido en la Guerra del Pacífico, y abriría la puerta para que la disputa limítrofe argentino-chilena fuera parte de los debates interamericanos, cuestión que venía tensando la Conferencia, como ya fue explicado, desde la redacción de su programa. La delegación del país trasandino intentó que la propuesta de incluir este tema fuera remitida a la comisión correspondiente, pero la resolución argentina fue finalmente aprobada (tuvo 15 votos positivos, mientras que se abstuvieron Chile, Venezuela, Haití y Colombia).

Hubo acuerdo en nombrar al jefe de la delegación mexicana como presidente de la Conferencia, aunque antes existió una propuesta de Colombia de

¹⁶ Memorandum de la División Política del Ministerio de Relaciones Exteriores, firmado por el jefe de la División, el 13 de agosto de 1919 (AMREC, II Conferencia Panamericana).

que la presidencia debía recaer en el jefe de la delegación estadounidense, Davis. Éste, cumpliendo el espíritu de las instrucciones de Roosevelt –de evitar hasta la apariencia de que Estados Unidos imponía su política en la naciente Unión Panamericana– no aceptó hacerse cargo del cónclave, pero aprovechó la ocasión para pronunciar un discurso en el que se expresaba la posición estadounidense:

... ochenta millones de habitantes de los Estados Unidos, un pueblo feliz, sincero, leal, independiente y amante de la libertad... les dicen a nuestros amigos del Sur que no deseamos nuevos territorios, pero que nos mantenemos firmes, tan firmes como los medos y los persas, en lo que se conoce como la doctrina Monroe, que significa que vuestro territorio debe ser protegido... y vuestras libertades garantizadas por siempre¹⁷.

Con prudencia, reafirmaba su política de “gendarme” protector del continente frente a Europa. Si bien no se llegó a nombrar a Davis presidente de la conferencia, sí fueron nombrados “presidentes honorarios” Ignacio Marichal, ministro de Relaciones Exteriores del país anfitrión, y su par John Hay, con lo cual volvía a dársele un *status* formal privilegiado al encargado de la diplomacia estadounidense.

El programa, como ya se explicó, fue mucho más limitado que en la conferencia anterior, con el objetivo de reducir al mínimo las controversias y los conflictos y así, rehabilitar el débil sistema panamericano, luego de una década de estancamiento. El precio del “éxito”, entonces, fue una cuidada selección de los temas que serían abarcados y la decisión de dejar de lado los más conflictivos. Hubo 18 comisiones de trabajo. Antes de que se iniciara el trabajo se produjeron otros dos desencuentros entre las delegaciones argentina y estadounidense. El primero giró en torno a la libertad de prensa en la Conferencia. Estados Unidos, México y Haití se expresaron en contra de la posibilidad de que los periodistas fueran admitidos en las sesiones plenarias de la Conferencia. Argentina, Bolivia y Perú propusieron, en cambio, que se dejara asistir a la prensa libremente, para que todos los debates fueran publicados en la prensa continental y mundial. Así lo relataba en su informe posterior Antonio Bermejo:

¹⁷ Citado por THOMAS F. MCGANN, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 1880-1914*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, p. 307. Este autor presenta un ineludible estudio acerca de la relación argentino-estadounidense en las primeras cuatro conferencias panamericanas.

Si es indudable que la presencia de una barra popular podría influir aunque no fuera más que por la acción del convencido fenómeno reflejo de la simpatía, en perjuicio de la moderación y templanza con que deben tratarse, especialmente los asuntos que interesan a diversos Estados, no lo es menos, que ese inconveniente quedaba salvado al no dejarse completamente libre el acceso al recinto, a lo que se agrega que, en nuestro caso, el secreto era una precaución inútil, por la naturaleza misma de los asuntos que la Conferencia estaba llamada á considerar. Por esto apoyamos la proposición de la Delegación Peruana, repetida por la de Chile, para que los representantes de la prensa fueran admitidos en el recinto de las deliberaciones, lo que fue resuelto por la Conferencia, contra el voto de las delegaciones de los Estados Unidos, de Haití y de México¹⁸.

Esto, que para Bermejo era un progreso respecto del congreso anterior, se podría explicar por la necesidad de que la voz argentina fuera directamente escuchada por la prensa internacional, y especialmente la europea, con quien los delegados argentinos parecían querer congraciarse. El segundo “roce” giró en torno a un informe que presentó la delegación argentina en noviembre, a poco de haberse iniciado la conferencia, en el que fustigaba contra el proteccionismo estadounidense y lo sindicaba como causante de la dificultad para estrechar las relaciones comerciales bilaterales, perjudicando especialmente a los exportadores argentinos, que eran las víctimas de esta discriminación. Este informe fue traducido también al inglés y leído por la delegación argentina durante la misma asamblea.

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

2.1. Arbitraje

Uno de los ejes de discusión, nuevamente, giró en torno al arbitraje. Ya desde la redacción del programa hubo un enfrentamiento entre dos concepciones. Una que abogaba por el arbitraje amplio, obligatorio y retrospectivo, y otra que pugnaba porque fuera limitado, voluntario y sólo para controversias que se suscitaran en el futuro. Estados Unidos, Argentina y Chile fueron los tres protagonistas en los debates. El último, manteniendo su posición anterior, y los dos primeros, invirtiendo las posiciones que habían sustentado en la Primera Conferencia Panamericana. Luego de intensas discusiones, que se

¹⁸ ANTONIO BERMEJO, “Informe del Delegado de la República Argentina ante la Segunda Conferencia Internacional Americana reunida en México”, París, 15 de abril de 1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, Legajo III, Folios 115 a 151).

desarrollarán a continuación, se firmaron dos tratados, uno en la Conferencia y otro por fuera de ella. El primero, que fue suscripto por la casi totalidad de los países participantes, adhería al arbitraje voluntario y limitado, de acuerdo con los principios establecidos en la Convención de la Haya aprobada en 1899¹⁹. El segundo, adhería al arbitraje obligatorio y fue firmado, al margen de la Conferencia, por diez países.

Estados Unidos invirtió su posición anterior: de sostener el arbitraje obligatorio y retrospectivo en la Conferencia de Washington, pasó ahora a defender el arbitraje voluntario y limitado, de acuerdo con los principios que se habían acordado en la Convención de la Haya. A diferencia de 1890, ahora Estados Unidos desplegaba un intervencionismo en su “patio trasero”. Por esta razón, no querían que se aprobara un arbitraje más amplio, que pudiera limitar su política exterior expansionista. Además, la reciente oposición del Senado estadounidense a otro tratado de arbitraje obligatorio había convencido al gobierno estadounidense de la imposibilidad de que su Congreso adhiriera al principio que había sostenido Blaine una década atrás²⁰.

Por otra parte, tanto Chile como Argentina pretendían utilizar la Conferencia para resolver los diferendos limítrofes a su favor. Chile tenía una posición “mixta”: sostenía que había que estipular el arbitraje “obligatorio para las cuestiones pecuniarias y de daños y perjuicios, y voluntario y facultativo para todo cuanto atañe a la soberanía y honra e integridad de las naciones...”²¹. El objetivo de Chile, como ya se explicó a la hora de establecer el programa de la Conferencia, era evitar que se discutieran los territorios que había conseguido tras la Guerra del Pacífico²². Al igual que en Washington, volvía a oponerse al arbitraje compulsivo, y bregaba por el “arbitraje facultativo”, que se había aprobado en La Haya en 1899. Chile tenía oposición de varios países latinoamericanos, tal como lo expresa el delegado de su país, Joaquín Walker Martínez:

¹⁹ En la Primera Conferencia de La Haya, de los países americanos solamente participaron Estados Unidos y México. Ambos habían suscripto el acuerdo sobre arbitraje, aunque Estados Unidos lo había hecho con una salvedad, con el objetivo de quedar habilitado para continuar su política intervencionista en el Caribe.

²⁰ Cfr. J. LLOYD MECHAM, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin, University of Texas Press, 1961, pp. 59-61.

²¹ Ministro chileno Carlos Morla Vicuña al Ministerio de Relaciones Exteriores, Washington, 6-5-1901. en Archivo Nacional de Chile, Fondo del Ministerio de Relaciones Exteriores – T.969. Citado por DELIA OTERO, *Integración Latinoamericana. Ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Córdoba, Alción Editora, 2007, p. 176.

²² Una obra ineludible sobre la actuación de Chile en esta Conferencia y su posición sobre el “arbitraje forzoso” es la de JOAQUÍN FERMANDOIS, *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial, 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

Nuestra situación no está mala, no obstante que no hemos encontrado el apoyo que esperábamos. Guatemala nos es adversa; Paraguay hostil; Uruguay batiendo siempre contra nosotros; el Brasil representado por un viejo bastante torpe, que no es ni ha sido diplomático, levantando en todas partes su bandera del arbitraje obligatorio; Argentina, Perú y Bolivia unidos como una tabla para cruzarnos el camino donde y como pueden; Colombia con un delegado amigo y otro enemigo; Venezuela reservadísima. ¡Amigos francos sólo el Ecuador y las cuatro pequeñas repúblicas de Centro América!...²³

La táctica chilena, entonces, pasó por convencer a Estados Unidos de que el arbitraje obligatorio lo ataría de manos en su política exterior imperialista, por lo cual debía rechazarlo. Así se lo transmitió el gobierno brasileiro a su representante en Buenos Aires, varios meses antes del inicio de la Conferencia:

Estados Unidos no sólo acepta por ahora la teoría chilena, sino que puede convertirla en una posición propia, porque el representante de Chile supo tocar el punto débil del interés norteamericano, sugiriendo que la aceptación del arbitraje ilimitado, podía afectar las ambiciones del imperialismo *yankee*, tan celoso como susceptible, en lo que se refiere a las conquistas últimamente realizadas y cuya incorporación completa aún no es un hecho²⁴.

Estados Unidos, al igual que Chile, propuso que los países americanos se limitaran a adherir a lo resuelto en La Haya, en lo que a arbitraje respecta.

Argentina, en contraposición, pretendía que la Conferencia tuviera en cuenta las disputas existentes bajo el sistema del arbitraje. Junto a Perú, consideraban la Guerra del Pacífico y a las anexiones chilenas de territorio boliviano y peruano, como una disputa pendiente. Y presionaron a la diplomacia estadounidense. El encargado de negocios argentino en Washington fue instruido por García Merou, desde México, para que informara al Secretario de Estado, Hay, que la Conferencia resultaría un fracaso si Estados Unidos dejaba de utilizar su influencia legítima en pos del arbitraje obligatorio. Como puede apreciarse, se invertían las posiciones de la Conferencia de Washington, en la cual Estados Unidos había bregado porque el arbitraje fuera compulsivo y tuviera la forma de un tratado, mientras que Argentina había tratado con éxito de impedirlo, votándolo sólo como una recomendación. Lo primero que establecían las instrucciones del presidente Roosevelt a su delegación en

²³ Joaquín Walker Martínez a Germán Riesco, México, 13/11/1901. Citado por OTERO, *op. cit.*, p. 180.

²⁴ Telegrama cifrado de Olyntho de Magalhaes a Ciro de Azevedo, Río de Janeiro, 21/05/1901. Citado por OTERO, *op. cit.*, p. 176.

cuanto al arbitraje, era contundente en este sentido: “Todo arbitraje deberá ser voluntario”²⁵. Esto se refería tanto a las cuestiones de disputas limítrofes como a las reclamaciones pecuniarias, situación que será abordada en el apartado siguiente.

El tema del arbitraje fue sin dudas el más ríspido de la Conferencia, en parte por las disputas pendientes entre Chile y Perú. La comisión de arbitraje se integró con un miembro de cada delegación. En ella, la delegación mexicana, anfitriona, presentó su plan de arbitraje, que planteaba que se refrendara lo resuelto en La Haya dos años atrás. Argentina, por su parte, retrucó que el litigio chileno-peruano debía ser arreglado por medio de un arbitraje compulsivo. Estados Unidos, como ya se dijo, tenía instrucciones de evitar que el tema fuera abordado por la Conferencia y terminó apoyando la propuesta mexicana, que cumplía lo establecido en las instrucciones de Roosevelt:

[...] ha de tenerse muy presente que no es atribución de una Conferencia voluntaria la de imponer el empleo de estos medios para el ajuste de diferencias o discordias. Con respecto a las actuales cuestiones entre el Perú y Chile, nos será imposible, por lo tanto, apoyar ninguna opinión que conceda jurisdicción a la Conferencia para asumir las responsabilidades de una Junta arbitral, tomando conocimiento de esas disputas, y dictando providencias para efectuar su arreglo²⁶.

Sin embargo, más allá de la pretensión estadounidense, el tema se coló y complicó casi todas las discusiones de la Conferencia, hasta hacerla peligrar. Mientras que la delegación estadounidense había recibido expresas instrucciones del presidente Roosevelt para que apoyaran el arbitraje voluntario y el arreglo pacífico de disputas, pero sin tomar posición en las controversias existentes –manteniendo una estricta neutralidad en las disputas entre países latinoamericanos–, la delegación argentina procuró que el arbitraje fuera realmente efectivo, obligatorio²⁷. Chile terminó apoyando el arbitraje obligatorio,

²⁵ Instrucciones de Roosevelt a la delegación estadounidense, doc. cit.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Según el informe ya citado del delegado Bermejo, “*La Delegación de los Estados Unidos de América, por su parte, propiciaba exclusivamente la adhesión a las Convenciones de La Haya, resistiendo toda otra solución y mucho más aún la firma de compromiso alguno que vinculara a su país, para el futuro, en un tratado de arbitraje obligatorio*”. En este giro de la política exterior estadounidense, mucho tuvo que ver, como ya se señaló, la oposición del Senado a la aprobación de cualquier tratado que estableciera el carácter compulsivo del arbitraje, que consideraban la situación ideal, pero ilusoria e impracticable. Según el Reporte de los Delegados Estadounidenses a la Segunda Conferencia Panamericana, las instrucciones eran claras en este sentido. Buchanan prefería no insistir con el arbitraje obligatorio, también

pero sólo para las disputas futuras, excluyendo expresamente las controversias en curso. En el informe que la delegación argentina había preparado para la Conferencia, se planteaba que éste era un punto capital, y se instaba a los demás países a avanzar en la legislación sobre la cuestión:

¿Qué hizo la Primera Conferencia Pan-Americana para afianzar la paz en América, punto principal de su programa, porque sin ella sería un tiempo lastimosamente perdido el que se empleara en deliberar sobre ferrocarriles, vías marítimas de comunicación, bancos, etc., puesto que sin paz no hay producción, ni por lo mismo desarrollo de intercambio comercial? Por iniciativa de las Delegaciones Argentina y Brasileira, la Conferencia Pan-Americana de Washington aprobó, casi por unanimidad, las bases de tres proyectos estrechamente relacionados, que fueron saludados con aplauso por todos los amigos de la justicia: 1. Una declaración en favor de la solución pacífica de las diferencias internacionales y las bases de un Tratado de Arbitraje obligatorio para todas las cuestiones actuales y futuras que no afectaren la independencia nacional; 2. La recomendación del mismo plan respecto a las naciones Europeas; 3. La eliminación del principio de conquista del Derecho Público Americano. ¿Qué hará la Segunda Conferencia Pan-Americana en el mismo sentido...?²⁸

La exhortación argentina pareció haber tenido efecto positivo en cuanto a instalar el tema. Si bien no logró el apoyo para resolverlo en el marco de la Conferencia, al menos Argentina consiguió que otros nueve países, mediante un tratado firmado al margen, se obligaran a someterse al arbitraje en caso de no encontrarse una solución por la vía diplomática. En el artículo primero, este tratado decía:

Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a la decisión de árbitros todas las controversias que existen o lleguen a existir entre ellas, y que no puedan resolverse por la vía diplomática, siempre que a juicio exclusivo de alguna de las Naciones interesadas, dichas controversias no afecten ni la independencia ni el honor nacionales²⁹.

por la oposición de Chile, y por la necesidad de hacer prevalecer la unidad de criterios entre las naciones participantes de la Conferencia.

²⁸ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, "Informe que la Delegación de la República Argentina presenta a la Segunda Conferencia Panamericana", 26 de noviembre de 1901 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Legajo III, Folios 159 a 197).

²⁹ Segunda Conferencia Internacional Americana, México 1901-1902. Recomendaciones, Resoluciones, Convenciones y Tratados, en DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL, *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones,*

Ésta fue la forma que encontraron los delegados argentinos para introducir el polémico arbitraje obligatorio, ahora tan resistido por Estados Unidos.

Existió, también, otro protocolo propuesto por Estados Unidos, que logró el compromiso de todos los países de adherir a la convención de La Haya de 1899, referido al arreglo pacífico de los diferendos. Este protocolo fue firmado por fuera de la Conferencia, el 15 de enero, por los delegados de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Estados Unidos, Perú, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Santo Domingo, El Salvador, Uruguay, Guatemala, Haití, México y Honduras –Brasil no lo firmó porque, al haber fallecido su único delegado en la Conferencia, ya no tenía representación en ella–. Luego hubo diferendos con Chile y Ecuador, pero finalmente terminaron adhiriendo al último protocolo. Así, se llegó a una resolución intermedia: todos adhirieron al arbitraje voluntario de La Haya –tal como quería Estados Unidos–, pero también Argentina logró firmar un tratado de arbitraje obligatorio con las otras nueve naciones mencionadas más arriba. Pepper, uno de los delegados estadounidenses, explicaba así la postura de su país:

La delegación de los Estados Unidos, sin apoyar ni admitir en forma alguna la teoría del arbitraje obligatorio, reconoció el perfecto derecho de aquellas naciones que lo aceptan para entrar en los arreglos que consideren oportunos. En este asunto del arbitraje, los Estados Unidos estuvieron representados por William I. Buchanan, ex-ministro ante la República Argentina, cuyo conocimiento de los asuntos sud-americanos y del arbitraje práctico y teórico, inspiraba respeto y confianza. Este respeto fue aumentando por la habilidad e imparcialidad con que él contribuyó a mantener y reconciliar los elementos antagónicos³⁰.

Previamente a la resolución del conflicto entre las distintas posiciones, la delegación argentina utilizó todos los instrumentos disponibles para presionar a los demás países, y en particular a Estados Unidos. En carta al Ministerio de Relaciones Exteriores, los delegados argentinos llegaron a manifestar la intención de que las delegaciones argentinas en Berlín y Roma presionaran a la prensa de esos países para que se sugiriera la disolución de la Conferencia de México y que se ofreciera a Buenos Aires como futuro lugar de reunión:

recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas, Washington, 1938, p. 80. Este tratado fue firmado por México, Guatemala, Santo Domingo, El Salvador, Venezuela, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina. Sólo El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay finalmente depositaron su ratificación o su adhesión a dicho tratado.

³⁰ CHARLES M. PEPPER, "La Convención Pan-Americana en México", en *The Evening Post*, 28 de enero de 1902 (AMREC, II Conferencia Panamericana, División Política, Folio 97).

Delegado del Uruguay ha manifestado hoy se conservaría neutral en el arbitraje y propuso que es necesario postergar las reuniones comisión arbitraje hasta el 19 noviembre acordado. En mi opinión una actitud definida delegados de los Estados Unidos decidirá el arbitraje. Convendrá procure Usted que se agite la prensa alemana, la prensa italiana sugiriendo la disolución Congreso de México como consecuencia el proyecto delegados de México. Deseamos su autorización ofrecer la ciudad de Buenos Aires para reunir próxima conferencia³¹.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a su vez, instruyó en ese sentido a sus representantes en Italia y Alemania. Envió ese día un telegrama a las delegaciones argentinas en Roma y Berlín:

Proposición delegados México en Congreso Pan Americano implica retroceso porque limita casos arbitraje proclamados Washington y La Haya. Conviene diarios combatan una proposición sugiriendo inutilidad congreso probable disolución como medio de influir en modificación de aquella³².

Pocos días después, cuando el tema aún no se había solucionado, los delegados argentinos enviaron una carta informando del diferendo por el tema del arbitraje en la que pedían autorización para amenazar con abandonar el Congreso en caso de que México, el anfitrión y conductor de la Conferencia, cediera a las presiones de Chile y Estados Unidos:

Aunque los dos tratados sobre adhesión La Haya y otro arbitraje amplio obligatorio ha sido firmado 26 diciembre, delegados de Chile, con auxilio de Buchanan, han podido impedir hasta ahora que sea presentado Congreso de México. Según todos los informes, el gobierno Mexicano está para ceder a la presión, prefiriendo que el Congreso prescinda del arbitraje. Pensamos que si la violación de este compromiso sagrado se consumara no podríamos continuar asistiendo decorosamente al Congreso y pedimos anticipadamente autorización para retirarnos del Congreso presentando una exposición de los hechos. Entretanto, por 6 naciones, se ha hecho saber al Presidente del Congreso la abstención de concurrir a las sesiones mientras no se resuelva el incidente³³.

³¹ Telegrama de Delegados argentinos al ministro de Relaciones Exteriores, México DF, 9 de noviembre de 1901 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo II, folio 573).

³² Telegrama del ministro de Relaciones Exteriores a Representantes argentinos en Roma y Berlín, Buenos Aires, 9 de noviembre de 1901 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo II, folio 576).

³³ Telegrama de Delegados argentinos al ministro de Relaciones Exteriores, 7 de enero de 1902 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, II Conferencia Panamericana. Washington, Legajo III, folios 13 y 14).

Esta presión, como ya fue dicho, finalmente surtió efecto, al menos en parte, ya que logró instalar el tema y lograr el apoyo de varios países. Sin embargo, Estados Unidos no cedió. John Hay, luego de sendos intercambios de opiniones con sus delegados, los instruyó, a lo largo de todo diciembre y enero, para evitar que se aprobara el arbitraje compulsivo que proponían Argentina y otros países³⁴.

Una vez más, la delegación argentina se ponía a la cabeza de un grupo considerable de países latinoamericanos y lograba imponer, al menos entre un número importante de países, una iniciativa suya, el arbitraje obligatorio, enfrentada en principio al mandato estadounidense y, en este caso, también a los intereses de su segundo “rival” de la Conferencia: Chile. De todas formas, como bien explica el experto venezolano Jesús María Yepes, en algún sentido había un retroceso frente a la recomendación, emanada en la Conferencia de Washington, de establecer el arbitraje general y permanente como principio para resolver los diferendos territoriales entre naciones americanas:

Desgraciadamente, la euforia de la Iera Conferencia habría de ser contrarrestada por la defección que se produjo en la IIda Conferencia (México, 1901-1902), que marca un retroceso de la idea de arbitraje, tal como ha sido preconizada tradicionalmente por las naciones latino-americanas. Estas últimas, que no habían sido invitadas a la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, resolvieron firmar, en México, un protocolo de adhesión a la convención sobre arbitraje facultativo, aprobado en la Conferencia de La Haya, cuyos principios serían considerados en lo porvenir como ‘parte integrante del Derecho Internacional americano’. Esta actitud incomprensible y retrógrada implicaba el abandono del arbitraje ‘general, permanente y obligatorio’ –es decir, el arbitraje bolivariano– para contentarse con un arbitraje puramente ‘facultativo’. Las naciones americanas, olvidadizas de su tradición cuasi secular, mucho más avanzadas que la vieja Europa en materia de arbitraje, se adherían inconsultamente a las ideas europeas proclamadas en La Haya³⁵.

Estados Unidos y Chile lograban, así, su cometido de evitar una adhesión continental a un arbitraje amplio y compulsivo, que en el primer caso podría haber dificultado su creciente política intervencionista y expansionista, que con el “gran garrote” se extendía por América Central y el Caribe, y que en el segundo también podía condenar las anexiones de territorios bolivianos y

³⁴ Cfr. Cartas confidenciales de John Hay al delegado Davis del 9 y el 12 de diciembre de 1901 (NARA, Department of State, Second Interamerican Conference).

³⁵ JESÚS MARÍA YEPES, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas, Gobierno de Venezuela, 1976, pp. 42-43.

peruanos. Argentina, sin fuerza suficiente para impedir esta resolución, al menos logró que este tema fuera central en la Conferencia y firmar con otras nueve naciones un compromiso de someterse al arbitraje obligatorio.

2.2. Tratado sobre reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios y derechos de los extranjeros

Estados Unidos, si bien se oponía al arbitraje compulsivo para las cuestiones generales, sí planteaba que podía aplicarse a problemas más específicos, como los derivados de las reclamaciones por daños y perjuicios monetarios³⁶. Quería defender las propiedades y capitales de estadounidenses en las demás repúblicas americanas, pero no quería que un acuerdo demasiado amplio sobre el arbitraje referente a reclamaciones por deudas le “atara las manos” en caso de disponer una intervención militar si sus intereses (o los de sus ciudadanos en otros países) se vieran afectados. Por eso buscó enfrentar la defensa argentina del arbitraje compulsivo en caso de reclamaciones pecuniarias, a través de la Corte Permanente de La Haya, sin establecer un tope máximo para la suma de dinero demandado. La delegación estadounidense, por medio de Buchanan, planteó que sí debía fijarse un límite y sostuvo esa propuesta contra el voto de Argentina, Bolivia, Haití y Santo Domingo.

Tanto Estados Unidos como México intentaron restringir la resolución a la adhesión de las naciones latinoamericanas a la Convención de Arbitraje de La Haya de 1899³⁷. Esta postura generó una gran oposición por parte de la delegación argentina, que estimó que esto sería inaceptable para los países latinoamericanos –muchos de los cuales temían que peligrara su soberanía, producto de las intervenciones estadounidenses justificadas en la defensa de los derechos de sus ciudadanos residentes en dichos países–, en tanto sólo Estados Unidos y México eran signatarios de la Convención de La Haya. Esto reavivó los resentimientos de delegados de otros países y el artículo debió ser modificado, eliminándose la referencia a la posición privilegiada de los dos países de América del Norte. El tratado fue firmado el 30 de enero de 1902 por todas las delegaciones presentes y posteriormente ratificado por Colombia, Costa Rica, el Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. En su artículo primero establecía:

³⁶ Cfr. Carta confidencial de John Hay al delegado Barrett, 19 de diciembre de 1901 (NARA, Department of State, Second Interamerican Conference).

³⁷ Cfr. Carta confidencial de John Hay al delegado Davis y al embajador estadounidense en México, Clayton, 9 de diciembre de 1901 (NARA, Department of State, Second Interamerican Conference).

Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios, que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos de arbitraje³⁸.

Los países firmantes convinieron en someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje, establecida en la Convención de La Haya, las controversias contempladas en el artículo primero. Se aclaró también, en el artículo tercero, que este tratado sólo sería obligatorio para los países que suscribieran la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, firmada en La Haya el 29 de julio de 1899, y para los que ratificaran el Protocolo unánimemente adoptado por las repúblicas representadas en la Segunda Conferencia Panamericana, para la adhesión a las Convenciones de La Haya.

La comisión de Derecho Internacional se expidió sobre los derechos de los extranjeros, tema vinculado estrechamente con los reclamos por deudas, y aquí también hubo un choque entre las posiciones estadounidense y argentina:

En lo que se refiere a los derechos de los extranjeros a la protección diplomática de sus gobiernos, punto en el cual los Estados Unidos habían sufrido una derrota de 15 a 1 en 1890, los argentinos encabezaron una vez más el frente latinoamericano contra las intervenciones diplomáticas. En esta ocasión Buchanan y sus colaboradores se abstuvieron de discutir y votar³⁹.

Argentina retomaba el planteo que unos años antes había esgrimido Calvo⁴⁰.

³⁸ DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL, *op. cit.*, pp. 83-84.

³⁹ HAROLD PETERSON, *La Argentina y los Estados Unidos*, I. 1810-1914, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, p. 183.

⁴⁰ En 1896 se daría a conocer la posteriormente denominada "Doctrina Calvo", que planteaba la igualdad jurídica entre ciudadanos nacionales y extranjeros, evitando un privilegio de los grandes Estados, lo cual reforzaba el principio del derecho a la soberanía. Según Calvo, bajo ninguna circunstancia podía un residente extranjero en un país exigir la intervención de su país de origen en su favor. Ni siquiera la falta de justicia en su país de residencia podía justificar la intervención extranjera. Muchos países latinoamericanos utilizaron esta cláusula en contratos contraídos con empresas extranjeras. Este principio fue muy resistido fuera de América Latina, particularmente en Estados Unidos. Cfr. DAVID DENT, *The legacy of the Monroe Doctrine. A reference guide to U. S. involvement in Latin America and the Caribbean*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1999, p. 62.

El vigoroso informe de esta comisión, encabezada por Bermejo, atacó las intervenciones diplomáticas de naciones en favor de sus ciudadanos y de la propiedad de sus ciudadanos en países extranjeros, reclamando la misma protección judicial para nativos y extranjeros. Defendió la doctrina del *ius soli*, recalcando varias veces que Europa estaba tratando con naciones civilizadas en América. La delegación estadounidense anunció que se abstendría de discutir y de votar el informe. El convenio sobre los derechos de los extranjeros, que otorgaba a extranjeros y nativos igualdad ante la ley de los países signatarios, fue firmado por todas las naciones que estaban en la asamblea, con excepción de los Estados Unidos y Haití, que se abstuvieron de la votación, y Brasil y Venezuela, que se habían retirado de la Conferencia. Fue posteriormente ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador⁴¹.

Argentina lograba que la mayoría de los países ratificaran el principio de que las controversias debían resolverse en los tribunales locales, respetando la soberanía de las repúblicas americanas. El artículo primero establecía que:

Los extranjeros gozan de todos los derechos civiles de que gozan los nacionales, y deben hacer uso de ellos en el fondo, en la forma o procedimiento y en los recursos a que den lugar, absolutamente en los mismos términos que dichos nacionales, salvo lo que disponga la Constitución de cada país⁴².

En su artículo segundo, esta convención limitaba el derecho de los Estados a intervenir para defender a sus ciudadanos residentes en otro país:

Los Estados no tienen ni reconocen a favor de los extranjeros otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas por su Constitución y por sus leyes. En consecuencia, los Estados no son responsables de los daños sufridos por los extranjeros por causa de actos de facciosos o de individuos particulares, y en general de los daños originados por casos fortuitos de cualquiera especie [...]⁴³.

En su artículo tercero, planteaba que si un extranjero pretendía realizar reclamaciones o quejas del orden civil, criminal o administrativo contra un Estado o sus nacionales, debía interponer su demanda ante tribunales competentes del país, y no podía realizar un reclamo por vía diplomática. Esta

⁴¹ MCGANN, *op. cit.*, p. 318.

⁴² DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL, *op. cit.*, pp. 78-79.

⁴³ *Ibidem*.

Convención, que Estados Unidos se abstuvo de firmar porque podía limitar su nueva política del “gran garrote” hacia América Latina, ratificaba el principio de soberanía y limitaba la posibilidad de Estados Unidos de ejercer presión diplomática para defender los intereses de sus ciudadanos en otros países, situación que era considerada como “intervencionista” por parte de la mayoría de los países del hemisferio. Este tema preocupaba a muchos países latinoamericanos, y volvería a cobrar relevancia pocos meses después, con la intervención militar europea contra Venezuela por incumplimiento de pagos de su deuda externa, que Estados Unidos resolvió no repudiar, dejando de lado en esa oportunidad la “Doctrina Monroe”.

Así, al igual que en el primer tema del arbitraje, el resultado volvía a ser “mixto”. Estados Unidos, aún con salvedades, había logrado que todos los países adhirieran a la resolución de reclamaciones pecuniarias según lo establecido en La Haya, o sea una concepción “difusa” de la resolución de los diferendos en torno a las reclamaciones pecuniarias (en realidad la Corte Permanente de la Haya no era ni una corte ni era permanente). Por otra parte, Argentina había logrado aprobar, siguiendo los principios de la “Doctrina Calvo”, la igualdad de los derechos de nacionales y extranjeros, y el principio de la defensa de los tribunales locales para resolver las controversias pecuniarias. Claro que esta convención –que contradecía el espíritu de la convención de reclamaciones por deudas– no fue votada por Estados Unidos. Se repitió, en este punto, lo que había ocurrido en Washington. Argentina, junto al resto de los países latinoamericanos, en la defensa de la soberanía de los países más pequeños, y Estados Unidos, evitando ver limitado su autoproclamado derecho a intervenir en otros países si juzgaba que los derechos de sus ciudadanos no habían sido garantizados.

2.3. *Banco Panamericano*

Este tema volvía a ser planteado casi en los mismos términos que una década atrás. El 21 de enero de 1902 se firmó una recomendación para la creación de un banco panamericano, que estuviera establecido en un gran centro mercantil del continente, con sucursales en las principales ciudades americanas, para fomentar entre éstas sus relaciones mercantiles⁴⁴. La comisión que trató este asunto recomendó que se estableciera un organismo con

⁴⁴Esta recomendación fue firmada por los delegados de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

estas características en Nueva York. Cuando se debatió sobre cómo financiar esta institución, clave para el desarrollo de las relaciones económicas interamericanas, el delegado argentino que intervenía en la comisión planteó su oposición a los subsidios –a que los países subsidiaran la creación de este banco panamericano–, pero a la vez sostuvo que era fundamental el incremento de las relaciones crediticias entre Estados Unidos y América Latina, ya que los comerciantes del país del Norte reclamaban pagos en efectivo de sus exportaciones a los países del Sur, con lo cual las operaciones comerciales debían hacerse con la mediación de las instituciones bancarias europeas. Además, García Merou culpaba al Senado estadounidense por el fracaso en la creación del banco panamericano, ya votado en la Conferencia de Washington, lo cual se relacionaba, según su argumentación, con la *Tarifa McKinley*, que había levantado una barrera al intercambio comercial continental. En vez de un banco, planteaba el delegado argentino, debían crearse varios bancos, o un banco con sucursales en las principales ciudades americanas. Así, luego de debatirse ampliamente el tema, la totalidad de las delegaciones presentes –exceptuando la chilena–, votaron por la creación de bancos en Nueva York, San Francisco, Nueva Orleans, Chicago, Buenos Aires y otras grandes ciudades. Aquí Argentina parece haber “cedido” en su negativa inicial de fundar un banco, aunque al menos logró que tuviera sedes en distintas ciudades –y no sólo en Nueva York–, una de ellas en Buenos Aires⁴⁵. Del informe previo presentado por la delegación argentina en la Conferencia, se desprendía la reticencia en cuanto a la necesidad de crear un banco panamericano:

La Conferencia de Washington recomendó a los Gobiernos en ella representados, que otorgaran ‘concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias inter-americanas, y muy especialmente las que fueran conducentes al establecimiento de un Banco Internacional americano, con facultad de establecer sucursales o agencias en los demás países representados en la Conferencia. En lo que respecta a las ‘concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias inter-americanas’, la República Argentina no ha necesitado darlas, pues en su legislación no existe restricción alguna para la fundación y la marcha de bancos de depósitos, giros y descuentos. Al amparo de este régimen y como consecuencia del gran desarrollo del comercio de la República, se han establecido y funcionan en nuestro territorio numerosas y sólidas instituciones de crédito, que realizan transacciones bancarias directas con las principales ciudades del continente americano. La importancia de estas

⁴⁵ Más allá de que se votó la creación de un banco interamericano con sedes en las principales capitales de América, esta iniciativa no se llevó finalmente a la práctica.

transacciones irá aumentando naturalmente, a medida que se desarrollen el comercio y las comunicaciones con los demás países⁴⁶.

El informe continuaba explicando cuán desarrollado estaba el sistema bancario argentino, con bancos nacionales y otros de capitales ingleses, alemanes, italianos y franceses, y la no necesidad de promover instituciones financieras que no se vincularan con las relaciones económicas realmente existentes. Nuevamente, como en los dos temas anteriores, se veía la posición “pragmática” de la delegación argentina: imposibilitada de rechazar de plano el banco panamericano, al menos intentaba que su aprobación no significara una concesión a Estados Unidos, una ratificación de su predominio económico y un avance del sistema financiero del país del Norte en detrimento de su contraparte, el sistema financiero europeo, con amplio desarrollo en la Argentina.

2.4. Tratado sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales, y marcas de comercio y de fábrica

El 27 de enero se firmó un tratado sobre marcas y patentes. Los delegados firmantes acordaron prestar igual protección a las marcas y patentes de nacionales y extranjeros. Sin embargo, no fue fácil llegar a un acuerdo debido a la dificultad para coordinar las diferentes leyes nacionales en una fórmula que las contemplara a todas. Argentina tuvo también una posición destacada en la comisión en la que se discutió este tratado, alegando que no era necesaria una convención sobre patentes dado que las leyes de los Estados americanos, y en particular la legislación argentina, concedían una amplia protección a las patentes tanto nacionales como extranjeras:

Quizá Bermejo estaba realmente tratando de evitar un acuerdo que pusiera en vigencia entre los Estados americanos la inscripción de las patentes y marcas, limitando así la necesidad de una inscripción nacional que, a pesar de algunas leyes sobre la materia, era una farsa en la Argentina. El tratado, firmado finalmente por todas las delegaciones, fuera de las de Brasil, Venezuela y los Estados Unidos, estipulaba la igualdad de los ciudadanos de uno de los Estados signatarios con los ciudadanos de los otros firmantes en esta materia⁴⁷.

El informe argentino, en este punto, recordaba la recomendación de la Conferencia de Washington, en el sentido de que los países americanos adhi-

⁴⁶ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁷ MCGANN, *op. cit.*, p. 320.

rieran a los Tratados de Propiedad Literaria y Artística, sobre Patentes de Invención y sobre Marcas de Comercio y de Fábrica, celebrados en el Congreso Sud-Americano de Montevideo (1888). Asimismo, aclaraba que el Congreso Nacional argentino había aprobado estos tratados el 11 de diciembre de 1894 y, además, que había dictado una nueva Ley sobre Marcas de Fábrica, que había sido promulgada el 23 de noviembre de 1900. Con esto, consideraba el informe, la Argentina ya había hecho todo lo necesario:

Estos antecedentes nos autorizan a aseverar que, tanto en el dominio de su derecho interno, como en el del Derecho Internacional, la República Argentina ha completado su legislación positiva, extendiendo, por el Tratado de Montevideo, a favor de las Marcas de Comercio y de Fábrica, concedidas por los países signatarios, toda la protección y garantías, consagradas por las leyes nacionales en beneficio de las marcas concedidas dentro de su propio territorio⁴⁸.

Pese a la negativa argentina, se terminó firmando el tratado sobre marcas y patentes, necesario para los capitales estadounidenses que se extendían cada vez más en el continente.

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

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

Pese a apoyar el relanzamiento de la Oficina Internacional, Argentina había mostrado, una vez más, el poco interés que tenía en impulsar cualquier iniciativa para concretar el sistema panamericano. La comisión prevista para organizar las futuras conferencias propuso que éstas se realizaran cada cinco años. El delegado argentino que era parte de esta comisión amenazó con no

⁴⁸ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, p. 52.

firmar el dictamen, indicando que no había justificación para hacer una reunión por lustro en vez de, por ejemplo, una cada ocho años. En estos pequeños detalles se vislumbraba, una vez más, la actitud obstruccionista de la Argentina, que siempre que podía intentaba esmerilar al naciente sistema panamericano.

2.6. *Transporte*

Las delegaciones ratificaron la necesidad de construir un ferrocarril panamericano, nombraron una nueva comisión y establecieron una fecha de reunión para 1903. Esto, en principio, no implicó un avance significativo respecto de lo que ya se había acordado en la Conferencia de Washington. En el informe que la delegación argentina presentó en la Conferencia, no sólo se describían los avances que la construcción de líneas férreas había tenido en el país desde 1857, sino que también se advertía que el proyecto del ferrocarril panamericano, basado en los ferrocarriles nacionales existentes o en construcción, de ninguna manera debería socavar la soberanía nacional:

Por lo demás, nada habría que observar a las bases adoptadas en el mismo Congreso, si no fuera que la designada con el número XIV, según la cual 'el ferrocarril deberá declararse perpetuamente neutral, a fin de asegurar la libertad del tráfico', no puede ser sancionada si ha de dársele un alcance contrario a la soberanía del Estado. El derecho de propia conservación atribuye a cada nación la facultad de alta jurisdicción sobre los ferrocarriles que atraviesan su territorio, tanto en la paz como durante la guerra⁴⁹.

Esta postura de Argentina respondía a su idea de que cualquier institución panamericana debía, ante todo, respetar las soberanías nacionales y las jurisdicciones de cada país. De todas formas, a pesar de ser ratificado el proyecto, volvería a correr la misma suerte que en la Primera Conferencia: su existencia no pasaría de los papeles.

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

La Argentina no firmó la Resolución sobre Policía Sanitaria ni la Recomendación en favor del Museo Comercial de Filadelfia. En el primer caso, porque establecía la convocatoria a una convención sanitaria que debía elegir,

⁴⁹ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, p. 15.

por mayoría de votos, un Comité Ejecutivo, compuesto por cinco miembros y presidido por el Cirujano General del servicio de hospitales de Marina de los Estados Unidos, constituyéndose una Oficina Permanente de Salubridad Internacional, en Washington. Según Bermejo, esto violaba la soberanía, en este caso sanitaria, de cada país:

A los inconvenientes de la multiplicación de los Congresos, se agregaba otro de mayor significación: la creación de una nueva entidad del derecho de gentes, de una oficina sanitaria internacional, expuesta, en nuestro concepto, a trabar la soberanía de cada país en lo referente a la adopción de las medidas preventivas y represivas contra invasiones epidémicas⁵⁰.

En relación con el Museo Comercial de Filadelfia, la negativa argentina se debía a que supuestamente sería contradictorio con la Resolución sobre Fuentes de Producción y Estadística ya sancionada, por la cual la Conferencia había recomendado, en términos generales, el envío y renovación periódicos de los productos naturales e industriales de cada país a todas las exposiciones permanentes establecidas o que se crearan a tal fin. Tampoco se firmó la Recomendación sobre la creación de una Comisión Arqueológica Internacional. Estas tres negativas podrían responder a la estrategia argentina de evitar lo más posible la concreción de instituciones americanas, sobre todo aquellas que podían o bien violar su soberanía o bien colocar a los Estados Unidos en una posición superior a la de los demás países.

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

En la Conferencia, se recomendó la convocatoria de un Congreso Aduanero, en la ciudad de Nueva York, en el plazo máximo de un año, con el objeto de avanzar en la unificación de las prácticas aduaneras. Este congreso aduanero serviría para lograr la simplificación de los derechos impuestos a los buques mercantes, para uniformar el cobro del impuesto a éstos, para obtener la reglamentación similar de regulaciones de la actividad de los puertos en todos los países, la agilización de las cargas y descargas de los buques y la adopción de una nomenclatura marítima y administrativa para las aduanas, entre otros. Sin embargo, lo que hay que destacar es que en esta Segunda Conferencia se abandonó el viejo proyecto de constituir una unión aduanera, al estilo del *Zollverein* de la Primera Conferencia Panamericana.

⁵⁰BERMEJO, *op. cit.*, pp. 68-69.

Uno de los temas en los que no se avanzó fue justamente el de la reciprocidad comercial. Si bien la delegación argentina no consiguió ningún tratado al respecto, sí aprovechó la Conferencia para fustigar contra la política proteccionista estadounidense. Esto se produjo a través de la presentación argentina del ya citado informe especial a la Conferencia, que fue traducido al inglés y además leído en la asamblea por uno de los delegados argentinos. De este extenso informe, la sección V, dedicada especialmente a analizar el problema de la reciprocidad comercial, fue uno de los ejes de la intervención argentina en México. Lo primero que se hace en él es explicar la necesidad de los tratados de comercio:

El régimen de los tratados de comercio se ha impuesto, sobre todo, y con un carácter necesario, después que el proteccionismo ha conquistado el ascendiente de los últimos tiempos. La elevación cada día mayor de los impuestos aduaneros haría imposible el intercambio comercial en la mayor parte de los casos, sin las mutuas concesiones de los tratados, que además de favorecer el consumo, aseguran al comercio y la industria contra las vicisitudes de la política económica. Por eso la cuestión de la reciprocidad comercial, que tantos debates suscitó en la primera Conferencia, despertará también la más viva atención de este Congreso. *No se trata hoy de la unión aduanera o Zollverein Americano, que ya fue entonces reconocido impracticable, sino de estrechar más las relaciones comerciales entre los pueblos de nuestro continente.* (...) La República Argentina ha considerado, por su parte, que sin perjuicio de extender sus relaciones comerciales con los otros pueblos americanos, debía continuar desarrollando el intercambio con las naciones del Viejo Mundo, que adquieren sus productos ganaderos y agrícolas y a cuyas comunicaciones debe la inmigración que está poblando su territorio, los capitales que suscitan su actividad industrial, las ciencias y las artes que son también de origen europeo, como todas las formas de la civilización en aquel país. Por eso ha pactado nuevamente la cláusula de la nación más favorecida, con Francia en 1892 y con Italia en 1894⁵¹.

En esta línea, reivindicaban la visión de Blaine en cuanto a la necesidad de concesiones comerciales para efectivizar la reciprocidad comercial:

Apenas terminada la Conferencia de Washington, Mr. Blaine acompañaba al Presidente Harrison la sanción referente a los convenios de reciprocidad comercial, por medio de un extenso Informe que no ha perdido su oportunidad

⁵¹ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, pp. 27-28. [El destacado es nuestro]

en este momento. Empieza manifestando que los Delegados de la República Argentina y de Chile no se adhirieron a las recomendaciones comerciales, porque 'la actitud del Congreso norteamericano, en aquella época, no era la más a propósito para estimularlos a esperar concesiones que les fueran favorables, a cambio de las que sus gobiernos podrían ofrecer a los Estados Unidos'; agrega que, 'habían ido con la esperanza de que el Gobierno y la Nación americanas deseaban hacer cualesquiera concesiones, que fuesen necesarias y posibles, para acrecentar el comercio entre los Estados Unidos y las dos naciones que ellos representaban'. (...) [Mr. Blaine] Se refiere en seguida al proyecto de establecer altos derechos sobre los cueros, que venían figurando entre los artículos libres, así como a la proposición de aumentar los impuestos a las lanas, que representaban la única concesión norteamericana, a cambio de muchas exoneraciones argentinas⁵².

Finalmente, el informe hacía referencia a la convención firmada entre Alcorta y Buchanan el 10 de julio de 1899, que aún esperaba la consideración del Senado norteamericano, después de las dos prórrogas que se habían acordado para su ratificación. ¿Qué decían las principales cláusulas de esta convención? Que los Estados Unidos rebajarían el 20% los derechos a los azúcares, cueros secos o salados y lanas de la primera, segunda y tercera categoría. Como contrapartida, la Argentina admitiría la entrada de nueve artículos (conservas, frutas, molinos de viento, entre otros) con una reducción del 50% sobre los derechos fijados por la tarifa, y concedería a otros ocho artículos la reducción del 20%, entre otros beneficios:

Desde luego saltan sin mucho examen, a la vista, las ventajas acordadas a la industria norteamericana, con una liberalidad de que en ningún otro arreglo comercial de nuestro país se ha dado ejemplo. Causan, así, gran extrañeza las noticias de que periódicamente se hace eco la prensa de los Estados Unidos, sobre las resistencias que encuentra este convenio y la seguridad de su rechazo; pero si el hecho se produce, no afectará sensiblemente al comercio argentino, que ignora todavía los beneficios de esas reciprocidades sin correspondencia alguna hasta el presente⁵³.

Así explicaba el propio Anadón la nueva política económica estadounidense:

Hay, sin embargo, otros motivos no menos poderosos para la gran reforma. El régimen de la protección aduanera, vigente desde 1866, ha producido al fin en

⁵² DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁵³ DELEGACIÓN ARGENTINA A LA II CONFERENCIA PANAMERICANA, *op. cit.*, p. 35.

aquel medio los más imprevistos resultados. Hacía un cuarto de siglo que era la plataforma del partido republicano, constantemente en el gobierno; a favor del sistema había surgido un progreso industrial considerable, y este a su vez produjo la idea del Zollverein americano, que debía ser el gran asunto de la Primera Conferencia. No es necesario reproducir aquí la discusión de 1889, ni aún el argumento capital contra el proyecto: la imposibilidad de que los consumidores hispano-americanos renunciasen a la fabricación europea, para buscar el artículo similar, de clase inferior y por más precio, en los mercados de la Unión. Diez años después, Señor Ministro, ya estaba lejos de ser el argumento victorioso. Por causas múltiples y dignas de un estudio prolijo, pero que no son de este lugar, la manufactura americana está invadiendo el Viejo Mundo⁵⁴.

En definitiva, lo que planteaba la Argentina era un libre comercio más pleno y que Estados Unidos aplicara medidas para realmente lograr la reciprocidad comercial⁵⁵. Rechazando el viejo proyecto estadounidense de la unión aduanera, aprovechaban la tribuna de la Conferencia para repudiar el proteccionismo estadounidense y su política comercial, que abogaba por el libre comercio, pero sin disminuir la protección a sus productores locales frente a las importaciones provenientes de América Latina. Estados Unidos, siguiendo su estrategia de evitar los temas conflictivos, prefirió hacer caso omiso a la cuestión.

También fue excluido, tanto del programa como de los debates, la cuestión de la unión monetaria, que había sido una de las propuestas principales de la delegación estadounidense en la Conferencia de Washington. Este tema no fue abordado en la Conferencia, entre otras razones porque ni siquiera había sido incluido en el programa, producto de la constatación, ya en 1890, de su inviabilidad.

CONCLUSIONES

En la Segunda Conferencia Panamericana, nuevamente se expresaban los distintos y a veces contrapuestos intereses que Estados Unidos y Europa tenían en América Latina, que se manifestaban especialmente en la intervención

⁵⁴ LORENZO ANADÓN, "Informe confidencial presentado por el Exmo. Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis M. Drago, con ocasión del Congreso de México 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).

⁵⁵ Sobre el proteccionismo estadounidense, es ineludible ALFRED E. ECKLES JR., *Opening America's market. U. S. foreign trade policy since 1776*, The University of North Carolina Press, 1995.

argentina, por la relación privilegiada que mantenía con el viejo continente. 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”⁵⁶. 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”⁵⁷. Argentina volvió a desplegar una estrategia obstruccionista en esta Segunda Conferencia. Se analizaron, en este artículo, varios ejemplos de los debates al inicio de la Conferencia y los chispazos entre la delegación argentina y la del Norte. La delegación estadounidense, por el contrario, cambió su actitud para evitar que naufragara el sistema panamericano. Fueron mucho más moderados que en la Conferencia de Washington y trataron de evitar que los enfrentamientos, como el de Argentina y Chile, hicieran naufragar la unidad panamericana, que aún seguía siendo extremadamente endeble. 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.

La posición argentina se expresaba claramente en el informe que la delegación argentina presentó en noviembre de 1901 a la Conferencia. Allí se planteaba 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

⁵⁶ Archivo Histórico General – Secretaría de Relaciones Exteriores de México, LE-137. Remitido de la legación mexicana en Berlín, 1 de octubre de 1901. Citado por CARLOS MARI-CHAL (coordinador), *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, p. 55.

⁵⁷ *Ibidem*.

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 todos⁵⁸.

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 a modificarse en un sentido perjudicial para las repúblicas del Sud y Centro América. Sostenido como un principio fundamental de la política norteamericana en ochenta años, y resistido también constantemente por las naciones europeas, el monroísmo, por su propia indefinición, era como un seguro de la libertad del Continente. Pero ahora que va subiendo siempre la marea del socialismo, de la paz armada, de la producción pletórica, mientras los Estados Unidos se vuelven a su vez conquistadores, no habrá fuerza que impida las intervenciones europeas. Por eso no deben ser tomadas a la letra ciertas declaraciones con fines electorales que entre los políticos americanos son frecuentes. La solución probable es un acuerdo, por el cual los Estados Unidos asuman la autoridad de compeler a los demás Estados americanos, en caso de conflicto con Europa. En otros términos, la doctrina de Monroe sería reconocida a condición de transigir, como ya se hizo en Venezuela. (...) Desde que a la influencia superior de los Estados Unidos están subordinadas fatalmente las naciones americanas, allá debe estar siempre la atención vigilante de nuestros estadistas⁵⁹.

Y, aún siendo más elocuente, el delegado argentino directamente plantea que el panamericanismo estaba destinado a desaparecer en breve tiempo:

Se ha comprobado una vez más 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 a ser una política, era porque llevaba implícita la idea de una gran federación. Pero fuera de que el crecimiento de un solo Estado ha hecho imposible toda forma federativa, el

⁵⁸ Cfr. CARLOS A. SILVA, *La política Internacional de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Informaciones, 1946, p. 781.

⁵⁹ ANADÓN, *op. cit.*, pp. 44-45.

canal de Panamá dejará a las repúblicas centro-americanas una independencia nominal. (...) Si a pesar de todo y por causa de accidentes improbables, se convoca todavía a 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 ellos⁶⁰.

Igual que en 1889-1890, 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, confrontar con Chile, con quien mantenía, como se explicó, una disputa limítrofe y una carrera armamentista. De objetivos más modestos que la Primera Conferencia, esta Segunda Conferencia fue aparentemente menos controversial que su antecesora, pero tan improductiva como la otra en cuanto a sus resultados concretos. Así lo sintetizaba Bermejo, 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. Fue 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

⁶⁰ *Ibidem.*

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 tierra⁶¹.

Argentina volvió a ser un gran obstaculizador de los proyectos estadounidenses y se preocupó por dificultar la labor del país del Norte evitando, en lo posible, que avanzaran los proyectos concretos y criticando la política proteccionista estadounidense que afectaba a sus exportaciones y cuya revisión se encontraba bloqueada en el Senado estadounidense. Estados Unidos, sin embargo, había logrado lo que quería en las cuestiones principales. Tanto en el arbitraje como en las reclamaciones pecuniarias, consiguió, aún con concesiones, que los acuerdos se circunscribieran a lo votado en La Haya en 1899. El precio que pagó, claro, fue reducir el panamericanismo a una realidad mucho más modesta que la que había planteado Blaine en 1889-1890. Y, quizá lo más importante para el país del Norte fue que no se cuestionara su intervencionismo imperialista, incrementado luego de la guerra contra España. Así, por ejemplo, no sólo no se cuestionó su anexión de Filipinas y Puerto Rico, sino tampoco su flagrante intervención en Cuba. Incluso el delegado estadounidense Charles M. Pepper logró que se aprobara en la Conferencia una declaración que él había presentado, por la que se transmitía al futuro presidente de Cuba sus votos por el correcto desempeño de su misión y por la prosperidad de la nueva república, con lo cual América Latina convalidaba en los hechos la política semi-colonial de Estados Unidos en la isla, no haciendo mención alguna al derecho de los cubanos a gozar de una plena soberanía, luego de su independencia de España. La falta de una condena al intervencionismo estadounidense, que se profundizaría a partir del “Corolario Roosevelt” en los años siguientes, fue la omisión más significativa de la Conferencia, y el mayor “éxito” de la diplomacia estadounidense. La delegación argentina, aún persistiendo en su oposición a las iniciativas estadounidenses, y logrando modificar algunas de ellas o introducir otras, no había sabido condensar el sentimiento de rechazo frente al intervencionismo estadounidense que se extendía cada vez más entre las sociedades latinoamericanas.

⁶¹ BERMEJO, *op. cit.*, pp. 70-72.