

# **PAZ Y GUERRA EN AMERICA LATINA**

**José Paradiso  
Mariana Luna Pont**

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre la trayectoria internacional de los países latinoamericanos. No se trata de un análisis comparado de políticas exteriores. Nuestro objetivo ha sido proponer una interpretación del desempeño de la región en el mundo y, al mismo tiempo, formular algunas reflexiones sobre la forma en que esa evolución ilustra respecto de los marcos conceptuales de las relaciones internacionales, en particular sobre el comportamiento y el papel de los pequeños estados, un capítulo que, como ha sido suficientemente reconocido, ocupa un lugar muy secundario en el desarrollo teórico de la disciplina. Partimos del supuesto de que el comportamiento internacional de Latinoamérica reconoce rasgos singulares y diferentes al de otros espacios geopolíticos, comenzando por la forma en que se ha planteado y resuelto la ecuación conflicto-cooperación. Pensamos que la historia y la geografía han colocado las unidades políticas que forman parte de la región en una posición que no admite parangón con otros agrupamientos nacional-estatales, y que allí deben buscarse las principales claves para interpretar sus comportamientos externos. Nuestro propósito es identificar algunos de esos rasgos y ensayar preliminares interpretaciones sobre los mismos.

En cierto modo, nuestros interrogantes se remiten a una perspectiva de la región propuesta, hace algunos años, por el sociólogo Kalman Silvert: «Uno de los hechos que justifican un enfoque general de América Latina -decía- es el de que la mayoría de sus habitantes perciben una mancomunidad emocional. Han concretado esa conciencia en principios internacionales de carácter único, en una organización regional, en su actitud dentro de los organismos internacionales, en el tratamiento preferencial para con sus vecinos y en sus teorías constitucionales. También debe tenerse en cuenta el número sorprendentemente escaso de conflictos bélicos internacionales en esta región cartográficamente balcanizada, fenómeno que tiene una de sus mejores explicaciones en esta idea de identificación como mancomunidad de naciones».

El comentario de Silvert parecía un eco menos literario de la afirmación, que unas décadas antes, hiciera el mexicano Alfonso Reyes, en 1937: «Nuestro internacionalismo connatural, apoyado felizmente en la hermandad histórica que a tantas republicas nos une, determina en la inteligencia americana una innegable inclinación pacifista. Ella atraviesa y vence cada vez con mano experta los conflictos armados y, en el orden internacional, se deja sentir hasta en los grupos más contaminados por cierta belicosidad política a la moda»

Ubicamos el desempeño de los países latinoamericanos dentro de distintos niveles

de sistema: regional, continental y mundial. Si bien lo que nos interesa primordialmente es analizar la forma en que se han relacionado dentro de la constelación interestatal conformada por ellos mismos, no pocos comportamientos se explican por la pertenencia a los otros dos sistemas más abarcativos o, en todo caso, por la interacción entre las tres esferas. Analizarlos como componentes de un subsistema significa computar un conjunto de datos geográficos (vecindad física), históricos (experiencias comunes) y culturales (lengua, religión, etc.), sobre los que se articula una red de flujos interactivos de tipo idiosincrático, caracterizada -en este caso y al menos para buena parte de su existencia- como unidades independientes, más por los aspectos cualitativos que por su densidad.

La hipótesis de un accionar internacional singular y diferenciado se sostiene sobre tres evidencias principales: la larga tradición de un proyecto unificador de signo confederal, la conformación de la más importante organización de carácter regional que se conozca, y la forma en que se han abordado las situaciones de conflicto entre los países de la región, con una notoria disposición a la solución pacífica de las mismas.

Reconocer estos fenómenos como indicadores de singularidades supone interpretarlos superando los criterios habituales: el ideal unificador es algo más que un vago proyecto utópico desapegado de las fuerzas sociales reales, el sistema regional es algo más que el resultado de una vinculación hegemónica y, la forma de enfrentar los conflictos, algo más que el ejercicio de convivencia impuesto por intereses externos o circunstancias aleatorias.

Sin duda, aquellas especificidades resultan de una multiplicidad de factores económicos, políticos y culturales. Identificarlos a todos y cada uno de ellos, ponderando su incidencia, demandaría un programa de investigación amplio, apoyado en renovados criterios metodológicos y enfoques interdisciplinarios. Por ahora, y a modo de hipótesis, señalaremos tres rasgos que consideramos particularmente relevantes: por un lado, lo que, a falta de mejor definición, denominaremos «la condición americana»; por otro lado, la coexistencia con un poder hegemónico; por último, el status periférico.

## **I. Rasgos de la Singularidad Latinoamericana.**

### **1. La «Condición Americana»**

Empleamos este término para referirnos al conjunto de datos histórico-culturales que se han ido acumulando durante siglos a la manera de capas sucesivas y que, modelando las autopercepciones o gravitando sobre la forma en que la región ha sido apreciada por los demás, estuvo presente en la trayectoria de cada nación y en el desenvolvimiento de sus vinculaciones externas. La «condición americana» abarca formas específicas de sociabilidad, experiencias, creencias y representaciones compartidas.



Es necesario empezar por las concepciones que hubo acerca de América, una presencia bastante potente en la trayectoria continental, habitualmente asociada a concepciones excepcionalistas. El antecedente más remoto de ese fenómeno, que se ha ido inscribiendo en el imaginario colectivo como la calificación de una región destinada a cumplir una misión de alcance universal, se remonta al momento original del descubrimiento. La noticia de América gravitó sobre las ideas del Viejo Mundo, tanto como sobre los programas de acción de los que se dirigieron a la tierra inédita, para fundar «utopías y repúblicas perfectas».

Para muchos, el Nuevo Mundo era el lugar idílico donde habrían de realizarse aquellas virtudes y valores de los que la vieja Europa se había apartado definitiva y ominosamente. Como lo señala Elliott: «América y Europa se convirtieron en una antítesis de la inocencia y la corrupción». La misma idea es recogida por Gómez Robledo: «La idea de América es, pues, desde la invención del hemisferio, la de un domicilio predilecto de las mejores esperanzas humanas; la de un asiento donde puede florecer algún día la humanidad soñada por aquellos utopistas: continente de concordia, opuesto al continente de discordia que por aquellos años cobraba tremenda realidad».

Esta perspectiva se mantuvo con notable continuidad a lo largo de siglos. Figuras prominentes del pensamiento la repitieron una y otra vez. En 1925, el dominicano Pedro Henriquez Ureña habló de «La utopía de América» para referirse a «una agrupación de pueblos destinados a unirse cada día más». Algunos años más tarde, el ya mencionado Alfonso Reyes decía: «América es el nombre de una esperanza humana... Su destino está en seguir amparando los intentos por el mejoramiento humano y en seguir sirviendo de teatro a las aventuras del bien. Empezó siendo un ideal y sigue siendo un ideal. América es una utopía». Podrían mencionarse decenas de citas como las que anteceden, todas ellas testimonio de una convicción muy arraigada en las elites dirigentes de la región y cuyas consecuencias sobre su desenvolvimiento todavía aguardan una evaluación sistemática.

La empresa independentista renovó las convicciones acerca de una región destinada a realizar los valores más altos de la humanidad, empezando por la libertad y la igualdad que había germinado en los surcos del Iluminismo. Fue sede de procesos políticos y sociales inéditos, empezando por el propio movimiento liberador. La condición americana fue fortalecida primero por la «comunidad de emancipación» y luego por la «identidad de régimen político».

Ciertamente, las desaveniencias internas posteriores a la independencia no pasaron en vano. Además de retardar el proceso de consolidación de las nacionalidades e interferir en las posibilidades del progreso material, generaban dudas respecto de la gobernabilidad de esas sociedades y las posibilidades y virtudes del régimen republicano. Sin embargo, estos fenómenos no erradicaron del todo la presunción de que se trataba de sociedades beneficiadas por las provisiones de la

Providencia que, tarde o temprano, se encontrarían con un destino promisorio. Estas convicciones fueron reconfortadas por los procesos de modernización y expansión que comenzaron a registrarse durante la segunda mitad del siglo XIX, acompañando la incorporación a los mercados mundiales. La prosperidad, que a partir de entonces conocieron algunos países y, como consecuencia de ello, su ascenso en la jerarquía mundial, parecía confirmarlas y, en algunos casos, se manifestaron con un tono de desafiante orgullo.

Dada su difícil convivencia con los registros empíricos, este conjunto de valores, creencias, tradiciones y autopercepciones sobre el que se sustenta la «idea y experiencia de América», suele ser descalificado por sus componentes retóricos y se desestima su influencia sobre los procesos decisionales en los que están involucradas relaciones mutuas. De este modo, se prescinde del valor explicativo de una variable «de identidad», sin la cual difícilmente podría darse cuenta de normas, instituciones y procedimientos a los que la región ha apelado para canalizar los conflictos a través de fórmulas cooperativas.

## 2. Cohabitación con un Poder Hegemónico.

El modo de concebir el papel redentor de América se potenció notablemente en la parte sajona, donde adoptó formas y tuvo consecuencias diferentes y de mayor importancia que las que tendría en las colonias ibéricas. Desde sus orígenes, los norteamericanos se vieron a sí mismos como un pueblo elegido por la Providencia para iluminar el camino de la humanidad o, para decirlo en términos jeffersonianos, como «la más pura esperanza del mundo». El destino manifiesto del norte, causa y efecto de su feliz itinerario, serviría como instrumento de una proyección hegemónica que le reservaría experiencias nada propicias a los vecinos del sur.

Estados Unidos eran parte de América y fueron los primeros en independizarse y constituirse bajo la forma republicana. Estos antecedentes gravitaron sobre la dirigencia revolucionaria de las colonias latinas y, lograda la emancipación, sobre el diseño de las instituciones políticas de los nuevos Estados.

Sin embargo, muy pronto éstos comenzaron a vislumbrar en qué forma serían afectados por la trayectoria y los designios estadounidenses. Para empezar, no podían permanecer indiferentes ante las tempranas manifestaciones expansionistas que anunciaban la aspiración de dominio continental, amparándose en el «derecho a la seguridad» o parecidos recursos dialécticos. Bolívar, uno de los primeros en percibir el riesgo, escribió en 1829: «los Estados Unidos parecen destinados por la providencia para plagar a la América de miserias en nombre de la libertad». Este avance sobre la frontera de las tierras iberoamericanas acentuó las prevenciones de los vecinos sureños. Pocos lo expresaron con la franqueza del chileno Francisco Bilbao quien, en 1856, exponiendo ante un grupo de ciudadanos latinoamericanos residentes en Francia, alertaba sobre la ambición bajo la cual caían «fragmentos de América» y se lamentaba por el hecho de que «la nación que debía haber sido



nuestra estrella, nuestro modelo, nuestra fuerza, se convierte cada día en una amenaza de la autonomía de la América del Sur»

Tras un breve paréntesis durante los años de la guerra civil, el crecimiento económico interno y la consolidación como potencia emergente crearon condiciones para una renovación del vigor y las ambiciones del expansionismo norteamericano, el que volvió a colocar en su mira viejos y nuevos objetivos continentales. A partir de entonces y cada vez más, la brecha entre el norte y el sur del continente habría de ampliarse y las relaciones serían con un país que, desde la sede hemisférica, se proyectaba como potencia global.

Desde entonces, el continente americano fue escenario de una constelación internacional única, que algunos han calificado como situación unifocal o unipolar: una ecuación de poder caracterizada por la amplia supremacía de una gran potencia respecto del resto de los miembros del sistema. Son muy escasos los ejemplos históricos comparables.

Acaso la comparación más pertinente -y así ha sido presentada con frecuencia- es la que se refiere a la de la Europa Oriental de postguerra, con la supremacía de la URSS respecto de las denominadas democracias populares. La comparación, de todos modos, debe reconocer sensibles diferencias entre ambos subsistemas: amplitud y heterogeneidad del extremo más débil, características políticas e ideológicas del polo dominante, etc.

De todos modos, esta situación no anunciaba un destino irremediablemente subordinado. El hecho de estar alojados en una matriz tan marcadamente inigualitaria implica complejos y múltiples condicionamientos que pueden reflejarse en comportamientos muy diversos, desde el sometimiento hasta las variadas formas de rebeldía y resistencia. La noción de hegemonía, empleada en el sentido de una dominación ejercitada no coactivamente sino a través del consentimiento y el consenso articulados sobre supuestas afinidades ideológicas, tampoco refleja satisfactoriamente los matices de la relación.

Lo que hay es una compleja trama de regateos, negociaciones e intercambios. Maniobras tácticas u orientaciones estratégicas. Convergencias y discrepancias de intereses. Confrontación de voluntades. Aproximaciones y rechazos. En suma, una compleja trama de relaciones entre actores dispares, ininteligible para toda visión reduccionista.

Un sistema asimétrico, en el cual un actor es una gran potencia que rápidamente trasciende el marco continental para alcanzar la primacía mundial, comporta consecuencias múltiples y con frecuencia contradictorias sobre las pautas que rigen las relaciones horizontales y verticales, al tiempo que tiende a distorsionar las explicaciones sobre las mismas, al reducirlas al esquema interpretativo del «vínculo hegemónico». Las cosas son, obviamente, mucho más complejas.

Ese vínculo da cuenta de muchos fenómenos, pero no de todos los que importan;

por de pronto, confunde lo que pertenece a las decisiones propias de los actores relativamente más expuestos y vulnerables con lo que es producto de relaciones de dependencia explícitas o veladas. Desdeña los espacios de decisión autónoma.

Los países latinoamericanos han hecho bastante más que adaptarse pasivamente a las relaciones de poder. Es necesario identificar, en cada uno de estos gestos e iniciativas, lo que hay de comportamiento autodirigido y no de reflejo hegemónico. Esto no quiere decir que cada una de sus decisiones hubiera estado en línea con sus conveniencias en términos de un genuino y sólido proceso de desarrollo. En última instancia, para un estado de escaso poder relativo, no es lo mismo hacer lo que se le manda, lo que se le induce a hacer y lo que a otro le conviene, creyéndolo de propio interés.

La cohabitación con una gran potencia provoca dos reacciones de sentido contrario: por un lado, facilita actitudes solidarias destinadas a erigir un eje de resistencia de tipo compensador para «contenerla», poniendo límites a su discrecionalidad; por otro lado, tienta a algunos a alinearse junto al poder dominante en procura de ventajas y facilidades de diverso tipo (premios, favores, tolerancias especiales), para facilitar su desenvolvimiento o para mejorar su posición ante rivalidades subregionales. Las dos actitudes están presentes en la región: el primer efecto tiende a buscar algún tipo de equilibrio de poder; el segundo, por el contrario, «polariza», esto es, fortalece la estructura asimétrica, acrecentando los recursos de poder de quien ya lo detenta.

### 3. El Status Periférico

El tercer elemento que influye sobre los comportamientos exteriores de los países latinoamericanos es el status periférico. Convergencia de circunstancias geográficas e históricas, este dato define modalidades específicas de inserción en el orden mundial. En primer lugar, la experiencia colonial y luego, ya como unidades formalmente independientes, las que derivan de la trayectoria económica y la articulación a los mercados mundiales. Incluye también la permeabilidad ante influencias ideológicas y la condición de escenario de «intrusiones», vale decir de ámbito de ingerencia y competencias por el poder e influencia entre potencias centrales. También se refleja en una determinada configuración de las fuerzas sociales locales, trazada a partir de las modalidades de la relación centro-periferia. Desde el punto de vista económico, el desenvolvimiento de los países latinoamericanos reconoce etapas bastante similares. Durante el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, la región se fue integrando a la división internacional del trabajo como proveedora de productos agrícolas de zona templada, productos agrícolas tropicales y productos minerales. Creció estableciendo un patrón de vinculación radial con los centros y conexiones comerciales mutuas muy débiles. Del mismo modo se postergó el desarrollo de proyectos de integración física que pudieran haber modificado el aislamiento intrarregional.



La inserción en la economía mundial fue acompañada y favorecida por la adopción generalizada de políticas librecambistas, las cuales, si bien no eran nuevas en la región, pues habían prosperado con la independencia como respuesta a las prácticas mercantilistas coloniales, desde mediados del siglo se fortalecieron en todas partes. Las características de este proceso atemperaban sensiblemente los motivos de fricción entre los estados que pudieran haber estado ligados a cuestiones económicas (competencia por mercados, prácticas proteccionistas, etc.). Las principales desaveniencias originadas en la esfera económica derivaban de lo que en los litigios territoriales podía haber de interés por el control de recursos naturales, acceso a vías de comunicación, etc. Esto ocurrió a fines del siglo XIX, cuando se produjo la incorporación al mercado mundial, y volvió a manifestarse de un modo más o menos generalizado en los años sesenta y setenta de este siglo, cuando el imperativo desarrollista resaltó el valor estratégico de las materias primas y de la infraestructura física.

La ubicación periférica también implica un tipo particular de experiencias culturales y políticas. Por un lado, el cosmopolitismo de las elites modernizantes, su disposición a consumir bienes culturales -modos de vida, ideas, valores, etc.- elaborados en las grandes metrópolis; por otro lado, su exposición a las rivalidades entre las grandes potencias empeñadas en incluirlos o retenerlos en sus respectivas zonas de influencia o imponer en ellos sus intereses económicos o estratégicos. Las consecuencias de estos fenómenos sobre el desenvolvimiento interno y sobre el desempeño exterior de los estados débiles constituyen uno de los más desafiantes campos para la investigación de las relaciones internacionales.

Estas «intrusiones», destino insoslayable de su situación periférica, no sólo influyen sobre el diseño de las políticas exteriores y modalidades de inserción internacional, sino sobre la totalidad de la vida política y económica. Ellas dan lugar al surgimiento de sólidas conexiones entre los intereses locales y las potencias intrusas, sea a nivel intragubernamental o de sectores socioeconómicos. Estas coaliciones influyen poderosamente sobre las estructuras y los procesos decisorios; propician, impulsan o desalientan determinados cursos de acción e interfieren en la identificación de los intereses del conjunto de la sociedad.

En ocasiones esas conexiones y/o colisiones de intereses son aprovechadas por los países «anfitriones» para conseguir algunos de sus propósitos o ampliar su capacidad de regateo. El éxito de esta opción -que a veces ha tomado la forma de una especie de chantaje o trayectoria pendular- resulta difícil de evaluar. Depende de la relevancia estratégica de quien la elige, de sus capacidades, de las características de los actores intrusos involucrados, de la naturaleza de su rivalidad y, en definitiva, de quien termine prevaleciendo en la puja. Un cálculo de penduleo puede resultar totalmente condicionado a que el elegido como aliado resulte ganador.

Compensar la gravitación de un poder hegemónico, aproximándose a otro poder

que disputa la prevalencia, no es la única forma de alentar las intrusiones. Estas pueden asociarse a juegos de equilibrio entre los países de la región, ya sea al nivel de los relativamente más fuertes, que compiten entre sí, ya sea al de los más débiles, cuando acuden a la garantía de las potencias extracontinentales para compensar estas competencias subregionales.

## **II. Las Evidencias de un Desempeño Internacional Diferenciado.**

Hemos dicho que el conjunto de factores que identificamos tras la mención de la «condición americana», la cohabitación con una gran potencia y el status periférico, aportan conjuntamente y en grados diversos a la explicación de los tres fenómenos que hemos tomado como evidencias de las singularidades de la región: la tradición unificadora -tanto en la vertiente política como económica-, la conformación de una organización regional y la forma de abordar las situaciones de conflicto entre sus miembros. Corresponde ahora examinar estos elementos.

### **1. La Tradición Unificadora.**

A lo largo del primer medio siglo de vida independiente, aunque con intermitencias, la idea de la unión americana formó parte de los proyectos e iniciativas de los líderes revolucionarios y de buena parte de la dirigencia y de la intelectualidad de los nuevos estados. Seguramente, la búsqueda de los antecedentes de este tipo de iniciativas permitirá identificar más de una influencia, entre ellas, la experiencia confederal de las trece colonias norteamericanas y, junto con ella, los ejemplos europeos, desde Grecia hasta el Gran Proyecto del duque de Sully de 1638. Además, como lo sugiere el jurista chileno Alejandro Alvarez, no puede descartarse que, para una generación familiarizada con el pensamiento de Rousseau, hayan gravitado sus ideas acerca de una sociedad internacional compuesta por una confederación de pequeños estados.

En rigor, las primeras propuestas se remontan al período colonial, pero son un lugar común entre los líderes independentistas. Por recordar uno de los primeros y más mencionados ejemplos, en el proyecto de Declaración del Pueblo de Chile de 1810-11 podía leerse: «Los pueblos de América Latina no pueden defender su soberanía aisladamente; ellos necesitan unirse para desarrollarse (...) para su seguridad exterior, contra los proyectos de Europa y para evitar la guerra entre ellos; (...) esto no significa de modo alguno que deban verse a los estados europeos como enemigos; al contrario, es indispensable establecer con ellos, y tanto como sea posible, relaciones de amistad; (...) los estados de América tienen necesidad de reunirse en un Congreso para organizarse y fortificarse». Y la declaración agrega: «El día en que América, reunida en Congreso, sea de sus dos continentes, sea sólo del sud, hable al resto de la tierra, su voz se hace respetar y sus resoluciones serán difícilmente contradichas».

Conceptos similares aparecerán en el centro del pensamiento bolivariano, tal



como se expresara, entre tantos testimonios, en la célebre Carta de Jamaica, en su convocatoria al Congreso de Panamá o en los tratados bilaterales que, como presidente de la Gran Colombia, concertó con Perú y México.

Entre los objetivos del Tratado de Liga y Confederación Perpetua, celebrado entre las repúblicas de Perú, Colombia, Centroamérica y Estados Unidos Mejicanos, en 1826, ocupaban un lugar prioritario el deseo de «sostener en común defensiva y ofensivamente la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera» y «asegurar los goces de una paz inalterable y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente, como con las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas». La importancia que se le asigna al mantenimiento de relaciones pacíficas entre los miembros se traduce, tanto en la delimitación de los propósitos de la Asamblea General de Plenipotenciarios, la que debía «contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterable entre las potencias confederadas y procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas» (art. 13), como en las especificaciones de aquellos artículos en los que las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a «transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existen o puedan existir entre algunas de ellas» y «solicitar los buenos oficios, interposición y mediación de sus aliados en caso de conflicto grave».

Al menos tres veces durante la década de 1830, fue México quien impulsó iniciativas destinadas a convocar un Congreso General que, en definitiva, no llegó a cristalizar a pesar de la posición favorable de varios países.

En la segunda mitad de la década de los cuarenta, la sombra de la restauración del poder español parecía oscurecer el horizonte continental. Muchos lo vislumbraron detrás de las actividades del general ecuatoriano Juan José Flores quién, en connivencia con la corte de Madrid, pretendía recuperar el poder en su país e instaurar en América una monarquía. Paralelamente, a lo largo de 1947, se había producido la guerra entre los Estados Unidos y México que concluyó con la anexión de California, Nueva México y Texas.

Todo esto dió lugar al Tratado de Confederación suscripto en Lima en 1848 por representantes de Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador. Su objetivo central era «sostener la soberanía y la independencia de cada una de ellas, para mantener la integridad de sus territorios para asegurar en ellos sus dominios y señorío y para no consentir que se infieran impunemente a ninguna de ellas ofensas o ultrajes indebidos».

Al margen de las disposiciones destinadas a asegurar la mutua defensa, las repúblicas confederadas ratificaban la intención de evitar los conflictos que pudieran suscitarse entre ellas, especialmente por cuestiones limítrofes: «Con el fin de que se

conservar entre ellas inalterable la paz, adoptando el principio que aconsejan el derecho natural y la civilización del siglo» acuerdan que cualquier problema que se suscite entre ellas se arreglará siempre por vías pacíficas. En materia de límites, reafirman el derecho a conservar las delimitaciones territoriales existentes al tiempo de su independencia y prevén mecanismos para realizar las demarcaciones correspondientes. En el caso en que esos procedimientos no permitieran llegar a acuerdos, las partes involucradas someterían el asunto a la decisión arbitral.

Poco menos de una década más tarde, nuevas amenazas alentaron otra iniciativa confederal. En septiembre de 1856, mientras el filibustero norteamericano William Walker incursionaba en Nicaragua apoyado por poderosos intereses del sud de su país, las repúblicas de Chile, Perú y Ecuador suscribían en Santiago un Tratado de Unión, el "Tratado Continental", que quedaría abierto a la adhesión del resto de los países latinoamericanos.

En las consideraciones del Tratado, se hacía referencia al propósito de «estrechar las relaciones entre los pueblos y ciudadanos de cada una de ellas, quitando las trabas y restricciones que pueden embarazarlas y con la mira de dar, por medio de esa unión, desarrollo y fomento al progreso moral de cada una y todas las Repúblicas, y mayor impulso a su prosperidad y engrandecimiento, así como nuevas garantías a su independencia y nacionalidad y a la integridad de sus territorios». De estas consideraciones se desprende que el énfasis del Tratado Continental parecía desplazarse hacia aquellas materias que pudieran facilitar la actividad económica y las transacciones comerciales entre sus miembros.

Los once primeros artículos contemplaban, precisamente, este tipo de cuestiones: tratamiento de nacionales en los diversos países, normas sobre navegación, libre circulación de correspondencia, extradición de reos acusados de crímenes no políticos, difusión de la enseñanza, reconocimiento de títulos profesionales, sistema uniforme de moneda y normas aduaneras.

Por otra parte, en el mismo año en que se suscribía el Tratado Continental, otro grupo de países -México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nueva Granada, Venezuela y Perú- firmaron, por intermedio de sus plenipotenciarios acreditados en Washington, un pacto de alianza y confederación similar al de Santiago.

La reincorporación de Santo Domingo a la monarquía española, la intervención francesa en México en 1862, el proyecto de recuperación de una parte del territorio americano atribuida a España, la ocupación -por parte de esta última potencia- de las islas Chíncha pertenecientes a Perú y, luego, el bombardeo a que la misma flota sometiera al puerto de Valparaíso, volvieron a ensombrecer el escenario y reactivaron una vez más la idea confederal. Como consecuencia de ello, entre noviembre de 1864 y enero de 1865, se realizó un nuevo congreso en Lima. En esa oportunidad se firmaron dos convenciones: una sobre «Unión y Alianza Defensiva»; la otra, sobre «Mantenimiento de la Paz». Por la primera, las partes se comprometían a aliarse



para defender su independencia, soberanía e integridad territorial contra cualquier agresión. La alianza habría de activarse no sólo en el caso de que fuera atacado el territorio de uno de los miembros o cambiara su forma de gobierno y su constitución política, sino también si se lo quisiese someter a algún tipo de protectorado u obligársele a vender o ceder territorio, o se le pretendiera imponer condiciones que limitasen el ejercicio de su soberanía e independencia.

Por el acuerdo sobre Mantenimiento de la Paz, las partes se obligaban a emplear exclusivamente medios pacíficos para terminar con sus diferendos, comprendidos los de límites, sometiéndolos a la sentencia sin apelaciones de un árbitro cuando no fuera posible terminarlos de otro modo. Si alguna parte rehusara someter el litigio al arbitraje, sus aliados deberían interponer sus buenos oficios para inducir la a cumplir esa obligación. Se establecía la realización de una Conferencia internacional cada tres años.

En suma, durante algo más de medio siglo la idea confederal reapareció recurrentemente. En el análisis de todas esas iniciativas -las concretadas en convenciones y tratados, y aquéllas formuladas por publicistas, pensadores o dirigentes políticos- se destacan algunos elementos fundamentales:

1. En las consideraciones preliminares de las convocatorias, habitualmente se pone énfasis en un conjunto de elementos aglutinantes que respaldarían la viabilidad de la iniciativa. Por ejemplo, en el Preámbulo del Tratado de 1848, podía leerse: «Unidos por lazos de origen, lengua, religión, costumbres, su situación geográfica, la causa común que han defendido y sus intereses comunes no pueden sino considerarse como partes de una misma Nación, que deben unir sus fuerzas y recursos para salvar todos los obstáculos que se oponen al destino que les deparan la naturaleza y la civilización».

2. El propósito de erigir un mecanismo de defensa común, primero para concluir el proceso emancipador, luego para contrarrestar eventuales intentos recolonizadores y, finalmente, para crear condiciones de seguridad que protegieran de eventuales amenazas.

3. La preocupación por preservar la paz entre los nuevos estados. Como decían las instrucciones del ministro de relaciones exteriores de Perú a su plenipotenciario de 1848: «Siendo una paz inalterable y profunda el primero de los bienes sociales, y cuya posesión es absolutamente necesaria a las recientes naciones americanas para consolidar el orden interior y las instituciones, para adelantar y asegurar su crédito y para avanzar en toda vía de bienestar y de progreso, deben los estados coaligados adoptar y estipular, como principio vital e invariable, no hacerse jamás la guerra, sino recurrir en todo evento a las vías y medios de conciliación, negociación y transacción».

4. Crear las condiciones que favorecieran la prosperidad material, mediante el aumento de relaciones comerciales, la formulación de sistemas normativos, el

desarrollo de la infraestructura física, etc.

El hecho de que ninguno de los tratados suscriptos hubiera sido ratificado ilustra acerca de la viabilidad del proyecto confederal, pero no desmiente su importancia como un dato de la cultura política compartida ni ofrece prueba en contra de su influencia, mediata o inmediata, sobre el desenvolvimiento de las políticas exteriores de los respectivos Estados. Como se ha destacado, toda esa experiencia - ratificaciones al margen- «ha contribuido poderosamente al desarrollo y orientación final de la política exterior de los estados americanos, intensificó los vínculos entre los mismos e inauguró una valiosa tradición en el campo político-jurídico».

Conspiraban en contra de la concreción de sus propósitos una cantidad de factores: las distancias y debilidad de los sistemas comunicacionales, la escasa densidad de los vínculos económicos entre los participantes, las discrepancias respecto del sentido, plausibilidad, entidad u orígenes de las amenazas externas, diferencias acerca de los participantes -particularmente en lo referido a las invitaciones a Estados Unidos y Brasil- o la naturaleza de las alianzas, las fricciones provenientes de litigios fronterizos y demarcaciones territoriales, las rencillas internas de los nuevos estados.

Estas últimas gravitan al menos en dos sentidos: por un lado, por la inestabilidad político-institucional que provocaban y la consiguiente discontinuidad de los gobiernos y precariedad de los compromisos asumidos por los mismos. Alguna vez, Alberdi se preguntaba si algún plenipotenciario podía asegurar al firmar un tratado si su gobierno existía aún o si, en general, había en las jóvenes repúblicas una cuyo gobierno durara el tiempo normalmente exigido por una negociación diplomática; por otro lado, en virtud de la tendencia a proyectarse más allá de los países de origen introduciendo complicaciones en las relaciones con sus vecinos (facciones políticas de un Estado que operan desde el territorio de otro, controversias en torno del tratamiento a los exiliados, etc.).

De todos modos, la vertiente unificadora y pacifista no dejó de manifestarse. Después de 1865 se prolongó en iniciativas de alcances más limitados, con frecuencia destinadas a resolver cuestiones prácticas de la convivencia internacional. Tal es el caso de los congresos destinados a unificación y codificación del derecho internacional privado (Lima 1877 y Montevideo 1889); los ocho congresos científicos realizados entre 1898 y 1940, destinados a «estudiar las soluciones dadas en las diversas naciones a los mismos problemas industriales, mecánicos, médicos y sociológicos» y una cantidad de reuniones sobre cuestiones financieras, sanitarias, de intercambio educativo y cultural, etc.

En el capítulo correspondiente a proyectos inspirados en el espíritu pacifista, no puede soslayarse la mención a una iniciativa colombiana de 1880. Después de firmar una convención de arbitraje con Chile, las autoridades de aquel país invitaron al resto de los países del continente a adherir al acuerdo en el transcurso de un congreso



que se celebraría en 1881, en Panamá. La nota de invitación decía: «La paz es una necesidad especialísima para la América Española y hay anhelo visible por obtener este inapreciable bien y conservarlo de un extremo a otro de nuestro continente. En efecto, se hacen grandes esfuerzos en dondequiera para diseminar la instrucción pública en las masas populares y desarrollar el comercio y la industria, al mismo tiempo se atacan con energía inveterados elementos de discordia. El orden, así, se va cimentando sobre bases sólidas, al paso que se extiende el conocimiento y se afianza la práctica genuina de las instituciones republicanas; todo lo cual hará que las guerras intestinas lleguen a hacerse rarísimas. Pero pueden sobrevenir discordias internacionales, especialmente por cuestiones de límites y de pundonor. Naciones como las nuestras, soberanas de inmensos territorios, no deben arruinarse ni deshonorarse con guerras sangrientas y desastrosas por porciones de tierra inhabitada y, en muchos casos, inhabitable, que para la causa de la civilización y de la humanidad en América, es en definitiva lo mismo que pertenezcan a una nacionalidad que a otra. Guerras de esta especie son las que hay que evitar y esto se conseguirá, indudablemente, si todas las naciones del continente se adhieren al principio salvador que encierra el pacto trascendental celebrado entre Colombia y Chile».

Hemos visto que, aun sin haber constituido un componente principal de los proyectos confederales, en ellos no faltaron los capítulos económicos. Con el correr del tiempo, fue sobre ese eje que habrían de articularse las tendencias unificadoras predominantes.

En realidad, en Latinoamérica la idea de la integración económica reconoce muy antiguos antecedentes. Ya en el transcurso del siglo XIX, la experiencia del zollverein alemán fue uno de los episodios mundiales que más gravitó sobre la imaginación de los dirigentes continentales, sugiriéndoles la conveniencia de iniciativas semejantes, orientadas hacia la conformación de grandes espacios económicos. No fueron sólo los funcionarios de Washington los que lo evocaron al realizar la convocatoria de 1889; desde fines del siglo, numerosas personalidades latinoamericanas mencionaron ese antecedente para sugerir las potencialidades de un vasto mercado o propiciar proyectos de alcance subregional.

A partir de 1930, cuando las circunstancias de la economía mundial hicieron que aumentaran los intercambios intrarregionales, la idea de integración cobró nuevo impulso. En muchos de los tratados comerciales de carácter bilateral, suscriptos entonces entre los países latinoamericanos, se hacía expresa mención a la intención de encaminarse hacia la conformación de uniones aduaneras que habrían de constituir los pasos previos para un proceso de unificación más amplio.

Esta tendencia se postergó por efecto del momentáneo predominio de políticas de industrialización sustitutiva, basadas en los mercados internos, pero volvió a ganar entidad a medida que este proceso modelo comenzó a mostrar sus límites y vulnerabilidades. Desde fines de los años cincuenta, el ejemplo de las

recomendaciones de la CEPAL, respaldadas por el ejemplo europeo, renovó el impulso del proceso integrador cuya oportunidad comenzaba a ser admitida por los grupos empresariales de los países con mayor desarrollo industrial que vislumbraban la necesidad de mercados ampliados.

A partir de entonces la integración recorrió un largo y accidentado camino plagado de ajustes y redefiniciones. A partir de los años ochenta, condicionados por la crisis de la deuda y la evolución de la economía mundial, los procesos asociativos prosperaron más sobre la base de entendimientos bilaterales o acuerdos subregionales.

## **2. El Sistema Regional Institucionalizado.**

Señalamos ya que durante el último tercio del siglo la tradición confederal se prolongó en iniciativas menos ambiciosas. Las demandas derivadas del progreso material iban dejando de lado las antiguas preocupaciones por la seguridad, aunque en la apreciación de vulnerabilidades y amenazas, los proyectos restauradores europeos eran reemplazados por las prácticas expansionistas de la potencia regional que iba en camino de convertirse en potencia mundial. Fue esta última, precisamente, la que en virtud de ese despliegue de poder, habría de impulsar, a partir de los años ochenta, una nueva versión del americanismo.

Cualquiera fuera la ponderación que Washington hiciera de los motivos de la iniciativa, todos ellos eran, en última instancia, la expresión de la proyección hegemónica de una potencia que, en una época de repartos mundiales, procuraba fortalecer su posición en el hemisferio, en ocasiones presentando sus iniciativas como expresión de la preocupación por los alcances del nuevo imperialismo europeo. Más allá de sus designios, las apelaciones de Washington en favor del estrechamiento de los vínculos continentales procuraba legitimarse a través de la evocación de la tradición genéricamente asociada con el «bolivarianismo». Ella conservaba su prestigio en sociedades que apenas seis décadas antes habían completado la gesta emancipadora y que necesitaban del culto a los padres fundadores para fortalecer las identidades nacionales.

Que con aquellas menciones procuraban enmascarar intereses políticos y económicos menos nobles que los enunciados en los discursos ceremoniales era algo que los dirigentes de los países latinoamericanos sabían o intuían, pero esa circunstancia y los recelos a ella vinculados no bastaban para rechazar la propuesta. Para estados todavía jóvenes, el halago y la necesidad de reconocimiento y membrecía internacional invitaban a acudir a todas las citas sin desdeñar ninguna, buscando, en la negociación, lo que no habrían de conseguir con el aislamiento. La vertiente cooperativa de su cultura política alentaba una experiencia asociacionista que, aun con sus riesgos y limitaciones derivadas del contexto asimétrico, podía ser vista, a la vez, como un recurso de poder y proyección mundial. Por otra parte,



estos países crecían y, con ello, aumentaba su prestigio y su autoestima.

En general, los dirigentes latinoamericanos no desconocían las características del medio internacional ni desdeñaban los diagnósticos propios del realismo político con su énfasis en el poder y la anarquía; tampoco se hacían ilusiones desmedidas respecto de un rápido cambio de las condiciones imperantes, pero aun así parecían inclinados a creer que debían tratar de hacer algo en favor del cambio positivo de las cosas. Un ejemplo de tal actitud lo proporciona la nota enviada por el gobierno mexicano a los países del continente, invitándolos a concurrir a la Segunda Conferencia Interamericana (1901). Allí se decía: «Por más que un pesimismo desconsolador declare inútiles los esfuerzos dirigidos a realizar entre los hombres el predominio de la justicia y la prescripción de la fuerza como sustituto del derecho, es preciso convenir que la afirmación constante de sanas teorías y su sanción oficial por los gobiernos mediante convenios o declaraciones en común que moralmente los obligue, siquiera falte el medio de compelerlos a su observancia, irán labrando una opinión tan poderosa, que acabe por extirpar los abusos más arraigados, como ha sucedido con la esclavitud y otras aberraciones que parecían baluartes inexpugnables para la razón y la filosofía».

Las alternativas por las que atravesó el Sistema Interamericano a lo largo de un siglo fueron resultado de la gravitación de diversos factores: por un lado, la evolución del orden internacional -y, en particular, la cambiante posición de la gran potencia regional dentro del mismo- con el consiguiente impacto sobre los patrones de relacionamiento intra-región; por otro lado, la situación social, económica y política por la que fueron atravesando los países latinoamericanos.

La combinación de estos factores internos y externos permite identificar al menos tres momentos bien diferenciados: el primero, desde 1889 hasta fines de la Primera Guerra Mundial; el segundo, desde 1920 hasta 1948, y el tercero, desde ese último año hasta el presente.

### **1889-1920**

Esta etapa comprende las cuatro primeras conferencias. Es el tramo de institucionalización del Sistema. Durante su transcurso, los países consolidaron, con ritmos y alcances diversos, el proceso de expansión económica y modernización basado en exportaciones primarias e importación de capitales, mano de obra y productos manufacturados. Esta adecuación a la división internacional del trabajo y a los imperativos del cambio tecnológico, produjo una transformación muy radical de los perfiles productivos y de la estructura social y, como consecuencia de ello, una renovación -pacífica o turbulenta, según los casos, de la vida política interna, afectada por la ampliación de la participación protagonizada por nuevos sectores de origen urbano.

Si las transformaciones de la economía mundial modificaban las oportunidades

de los países latinoamericanos y redefinían sus patrones de inserción internacional, las alteraciones del mapa político -sobre todo en lo referido al ascenso de EEUU como potencia global- las colocaba en situación de una relación hemisférica cada vez más incómoda: directa o indirectamente, estaban en el camino de su política de poder convirtiéndose en escenarios donde habrían de dirimirse disputas entre intereses hegemónicos diversos.

Desde la época de la primera Conferencia, el poderío de los EEUU no dejó de consolidarse y con él las prácticas intervencionistas. Autoasignándose el papel de gendarme de procedimientos administrativos y de instituciones políticas, valiéndose de discursos realistas o pacifistas, desde Roosevelt hasta Wilson, los gobernantes de Washington no ahorraron incursiones en América Central y el Caribe, al tiempo que le disputaron a Inglaterra la primacía en el resto del continente .

Cuando J.Blaine, en ocasión de su primera convocatoria, comentaba que su país «tomaría parte en las deliberaciones sobre un mismo pie que las demás naciones en él representadas y con la leal determinación de considerar cualquier solución propuesta, no sólo por lo que importa a su propio interés ni con la mira de que se sienta su poderío, sino como una entre muchas naciones coordinadas e iguales entre sí», no sólo expresaba la visión más igualitaria de las relaciones más interamericanas -que tendría importantes continuadores-, sino que reconocía que el éxito de su proyecto dependía de la delicadeza con que se dirigiera a países que tenían en mucho su independencia.

Sin embargo, discursos como los de Blaine, muy oportunos para ganarse la confianza de algunos dirigentes latinoamericanos, no alcanzaban para disimular el impacto de prácticas que lo contradecían y que, en virtud de ello, no podían dejar de gravitar sobre el desenvolvimiento todavía precario del Sistema, provocando discrepancias respecto de sus propósitos, sus alcances y la conformación de su «agenda». De un lado, el actor más poderoso buscaba pretextos para legitimarlas, neutralizar las resistencias o ampliar sus oportunidades; del otro, los más débiles, reclamando la sanción de normas y la concertación de compromisos políticos que las prescribiera o, al menos, condicionaran las arbitrariedades. Este fue el eje de la gran controversia en torno de la no intervención. Por cierto, ésta era, junto con la igualdad jurídica de los Estados, la reivindicación principal de los latinoamericanos, mientras que los EEUU se pronunciaban a favor de procedimientos y acuerdos que facilitaran y protegieran el quehacer de sus ciudadanos emprendedores y sus intereses materiales.

El intento por poner límite a las intervenciones norteamericanas no era otra cosa que la manifestación de los puntos de vista de una dirigencia tradicional que, naturalmente moderada, actuando por sí o, en ocasiones , en nombre del interés de terceros, no dejaba de recelar ante actitudes y comportamientos del Norte. Al lado de estas actitudes justificadamente prevenidas, que habitualmente se expresaron a



través de manifestaciones «antimonroístas» pronto crecería en todo el continente una corriente que, asentada sobre otras bases sociales y nutrida de nuevos componentes ideológicos, adquiriría un tono francamente «antimperialista».

Las prevenciones y/o críticas dirigidas hacia Washington cubrían una amplia gama de expresiones, ligadas cada una de ellas a situaciones concretas, identificaciones culturales, intereses económicos, posturas ideológicas y aun de acentos personales. Aunque todos se unían a la crítica no podían asimilarse los tonos del uruguayo Rodó, del cubano Martí o del argentino Saenz Peña. La vertiente antimperialista, en cambio, tenía un acento más homogéneo, quizás porque se remitía a los discursos de mayor consistencia doctrinaria de las fuerzas de izquierda. En cierto modo, el argentino Manuel Ugarte fue uno de los primeros exponentes de ella, aunque durante años fueron mayores las resonancias del peruano Haya de la Torre.

Naturalmente hubo disonancias dentro de esta predominante corriente antinorteamericana. El caso más elocuente fue el de Brasil. Desde los primeros años del siglo, este país puso en marcha un giro en sus orientaciones de política exterior volcándose hacia una «relación especial» con los Estados Unidos que lo mostró muy solícito ante las demandas de Washington. Más que el resultado de una aguda percepción de transformaciones en la estructura del poder mundial, este cambio, que no en todos los casos se manifestó como una abierta subordinación, tuvo motivos prácticos: nuevos vínculos comerciales ligados al ciclo cafetalero, la intención de compensar la influencia Argentina respaldada por la relación entre Buenos Aires y Londres, y el peso de un síndrome de inseguridad y aislamiento ante una amplia mayoría de países de raíz hispana.

Una variante de actitudes complacientes respecto de los Estados Unidos fue la de Uruguay. En este caso, lo que parece haber gravitado es la tradicional conveniencia de contar con el apoyo de una gran potencia que protegiera su independencia ante desafíos o influencias de los vecinos más poderosos empeñados en una disputa de equilibrios regionales en la Cuenca del Plata. Luis Alberto de Herrera, uno de los más prestigiosos dirigentes del nacionalismo uruguayo, decía en 1917: «En lo que dice a la política de acercamiento de los Estados Unidos, considero los rumbos de nuestro gobierno profundamente acertados. El Uruguay está demasiado solo en el flanco del Atlántico para que no necesite de amigos poderosos colocados suficientemente lejos para no encender cavilaciones. Por encima de los tratados de arbitraje, etc. etc., el peso preponderante de la palabra y del brazo de Estados Unidos ofrece positivas garantías a las naciones débiles del sur del continente»

## 1920-1948

Esta segunda etapa, a la que cabría denominársela como «crisis, rehabilitación y auge del panamericanismo», puede subdividirse en tres subperíodos: 1º) incluye las

conferencias de Santiago de Chile (1922) y La Habana (1928); 2º) incluye la conferencia de Montevideo (1933), la extraordinaria de Buenos Aires (1936), la de Lima (1938) y las varias reuniones de consulta realizadas durante los años de la guerra; 3º) incluye la Conferencia extraordinaria de Chapultepec (1945), la de Río de Janeiro (1947) y la de Bogotá (1948)

La Guerra Mundial había postergado por nueve años la realización de la Quinta Conferencia, prevista originariamente para 1914. Al retomar el hilo interrumpido en Buenos Aires, era evidente que los países latinoamericanos estaban decididos a impulsar una redefinición de los propósitos y alcances del Foro, instalando en su seno discusiones de carácter político que Washington sistemáticamente se había resistido considerar. Un conjunto de factores impulsaban esta postura más combativa:

- a) varias décadas de crecimiento económico habían fortalecido su status y la apreciación de sus posibilidades y capacidad para respaldar sus derechos;
- b) el desempeño en la Conferencia de La Haya, la Conferencia de París y en la Liga de las Naciones les valían el reconocimiento internacional y apuntalaban la autovaloración y el sentimiento de independencia;
- c) los cambios sociales asociados al crecimiento económico -sobre todo ascenso de sectores medios urbanos- venían acompañados de transformaciones políticas e ideológicas que alimentaban los sentimientos autónomos, fortaleciendo la vertiente nacionalista-antimperialista que, a su vez, se intensificaba ante las prácticas intervencionalistas de USA;
- d) el eco de las tesis wilsonianas sobre derechos de los estados a la autodeterminación proporcionaba argumentos adicionales;
- e) ante la intensificación de rivalidades comerciales, políticas e ideológicas entre grandes potencias crecía la tentación por las actitudes de regateo.

Las dos conferencias realizadas durante el transcurso de los años veinte, sobre todo la de la capital cubana, señalan el momento de mayor tensión del Sistema. Difícilmente podía haber ocurrido otra cosa habida cuenta de las renovadas manifestaciones de intervencionismo estadounidense, particularmente en Nicaragua y, consiguientemente, la consolidación de las actitudes antiyanquis, tanto en su vertiente moderada como en la más fervorosamente antimperialista. A Washington le costó mucho más que antes mantener al Sistema en línea con sus propósitos e intereses. Se vio obligado a aceptar en el temario cuestiones que prefería dejar de lado, al tiempo que las deliberaciones adquirieron un tono más fuertemente político, fortaleciéndose los reclamos en favor del reconocimiento del principio de no intervención.

En los años treinta las cosas experimentaron un giro sensible. Ello fue resultado de las nuevas orientaciones de la política exterior norteamericana impuestas por el presidente Roosevelt. Entre los motivos iniciales de la Buena Vecindad podían computarse los costos externos e internos de las incursiones centroamericanas y la



necesidad de afrontar con más chances las crecientes competencias por los mercados del Cono Sur sudamericano. Naturalmente, a medida que transcurría la década, a esos factores se le sumaron las amenazas provenientes de un escenario mundial cada día más turbulento.

En nombre de la Buena Vecindad, las autoridades de Washington saldaron numerosas situaciones conflictivas que habían venido alimentando recelos y prevenciones de los países del sur: abandonaron la enmienda Platt que los habilitaba para intervenir en asuntos internos cubanos, retiraron sus infantes de marina de Haití y firmaron un nuevo tratado con Panamá. También modificaron aspectos de la política comercial. Pero nada fue tan importante como la aprobación del Convenio de Derechos y Obligaciones de los Estados, producida durante el transcurso de la Conferencia de Montevideo, de fines de 1933, y ratificada mediante un protocolo adicional firmado en Buenos Aires en 1936, mediante la cual se establecía que «ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro».

Lo que se había logrado en Montevideo era suficientemente importante como para ratificar y aun ampliar la voluntad asociativa. Los Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas, suscriptos en Buenos Aires, constituyen un claro testimonio de las bases sobre las que pretendía reedificarse el Sistema y marcaban un claro contraste con las ideas y las prácticas políticas que proliferaban en la Europa amenazada.. Se estableció allí:

«1) Que las naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta igualdad jurídica, el respeto irrestricto de sus soberanías y la existencia de una democracia solidaria en América; 2) que todo acto susceptible de perturbar la paz en América las afecta a todas y cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos en la Convención para el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz; 3) son principios aceptados por la Comunidad Internacional Americana: la proscripción de la conquista territorial y, en consecuencia, ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida; está condenada la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro; es ilícito el cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias; toda diferencia o disputa entre las naciones de América, cualquiera sea su naturaleza y su origen, será resuelta por vía de la conciliación, el arbitraje amplio o de la justicia internacional».

Los resultados de las conferencias de 1933 y 1936 explican el nuevo clima que comenzó a imperar en las relaciones interamericanas. Seguramente hubo entonces bastante más que la suspensión de los hábitos prepotentes por parte de los Estados Unidos; también jugó un papel destacado la apreciación acerca de intenciones y características de la administración Roosevelt. Su estilo popular-democrático, con sus enunciados antioligárquicos y su programa de New Deal le valían la simpatía de

las capas dirigentes liberales y modernizadoras y aun de sectores de la izquierda más moderada.

Obviamente, esta adhesión se vio potenciada por el ascenso de los regímenes fascistas y la modificación de los parámetros político- ideológicos de la región. Las amenazas a la democracia cambiaban los ejes de conflicto. Numerosos ejemplos ilustran este cambio. En el caso de México, ya en el último tramo del gobierno de Lázaro Cárdenas, el más radical desde la Revolución, se puso en marcha una política de reconciliación con Washington que ponía fin a las controversias provocadas por las nacionalizaciones petroleras. Esta nueva orientación cooperativa -que significó un giro en las definiciones diplomáticas mexicanas- fue ratificada y profundizada durante la gestión de Avila Camacho. Su Ministro de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, quién atribuía el nuevo rumbo a las actitudes de EEUU hacia el resto del continente, decía: «Mi país es un país amante de la paz, pero por sobre todas las cosas quiere la victoria de la libertad humana y con la misma energía y temeridad con que ha hecho sacrificios en defender su soberanía y en la búsqueda de la justicia social, está ahora consagrado a la causa de la democracia y a la de la unidad de los pueblos americanos». Igualmente elocuente fueron las posiciones adoptadas por el líder del APRA peruano, Víctor Raúl Haya de la Torre, uno de los más destacados exponentes de la tradición antimperialista en años anteriores, quien comenzó a propiciar la cooperación con las autoridades de Washington en la común empresa de defender la democracia continental.

Este espíritu francamente cooperativo se puso de manifiesto en la VIII Conferencia de Lima (1938) -donde se hizo una sincera ratificación de los ideales panamericanistas junto con enunciados de solidaridad continental y compromisos de adopción de medidas para la seguridad común- y se mantuvo durante todos los años de la Guerra. Los procedimientos consultivos aprobados en esa ocasión se hicieron efectivos en Panamá (1939), La Habana (1940) y Río de Janeiro (1942). En correspondencia con este nuevo clima, el sistema experimentó un notable crecimiento, ampliando sus funciones políticas, económicas y militares a través de diversos comités (de defensa, jurídico, económico-financiero). Como consecuencia de todo esto, al iniciarse la década de los cuarenta, podían identificarse alrededor de cuarenta agencias oficiales o semioficiales; sólo en 1944, se realizaron trece conferencias de carácter técnico o especial.

Lo que se había logrado en el plano político y lo que esperaba lograrse en el económico tendía a vigorizar las expectativas en torno del foro interamericano e influyó decisivamente en la activa movilización a su favor que se produjo durante el último tramo de la Guerra, en paralelo con las gestiones que los líderes de las Naciones Unidas hacían para dar forma a la futura organización internacional. En cuanto se conocieron los proyectos que las grandes potencias habían esbozado en Dumbarton Oaks, los países latinoamericanos comenzaron gestiones destinadas a



modificarlos. Las prevenciones y propósitos de los dirigentes revelan su apreciación sobre logros y perspectivas del panamericanismo; justificadamente, temían que la organización universal usurpara la jurisdicción de su órgano regional y redujera las obligaciones que los Estados Unidos habían contraído merced a la política de Buena Vecindad.. La utilidad del Sistema como instrumento para restringir a los Estados Unidos en el ejercicio de su poder estaba fuera de discusión. No se podía ver sino con inquietud la posibilidad de que el mismo fuese despojado de las principales funciones políticas, económicas y militares que había adquirido durante el último decenio. Por otra parte, la estructura no igualitaria de las Naciones Unidas, tal como se insinuaba en el funcionamiento y composición del Consejo de Seguridad, fortalecía la tendencia de los latinoamericanos a preferir el desempeño en los organismos donde no hubiera tales privilegios y fuera menos evidente su inferioridad político-militar.

En cierto modo, la Conferencia Especial Sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec en los primeros meses de 1945, constituyó el momento más alto de la performance del sistema interamericano. Que hubiera sido convocada por «presión» de los países latinoamericanos y que hubiera sido juzgada como una de sus más resonantes victorias diplomáticas, no son datos secundarios; del mismo modo que no lo es la búsqueda de una forma de reinserción del país que, como Argentina, estaba momentáneamente marginado del Sistema en virtud de su neutralismo.

Los textos aprobados en México revelaban que los países participantes coincidían solidariamente, tanto en la necesidad de fortalecer la cooperación económica durante el período de transición de la próxima postguerra, como en la erección de un esquema de defensa colectiva o en lo referido a su papel dentro de los organismos mundiales, propiciando un orden efectivamente igualitario. Las recomendaciones contenidas en la Resolución XXX reflejaban bien los puntos de vista y las prioridades latinoamericanas en su condición de «small states»: 1) aspiración a la universalidad como ideal a que debe tender la Organización en lo futuro; 2) conveniencia de ampliar y precisar la enumeración de los principios y fines de la Organización; 3) conveniencia de ampliar y precisar las facultades de la Asamblea General para hacer efectiva su acción, como órgano plenamente representativo de la comunidad internacional, armonizando con dicha ampliación las facultades del Consejo de Seguridad; 4) conveniencia de extender la jurisdicción y competencia del Tribunal o Corte Internacional de Justicia; 5) conveniencia de crear un organismo internacional encargado especialmente de promover la cooperación intelectual y moral entre los pueblos; 6) conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano preferentemente según métodos y sistemas interamericanos, en armonía con los de la Organización Internacional General; 7) conveniencia de dar adecuada representación a la América Latina en el Consejo de Seguridad.

Las conferencias de Río de Janeiro (1947) y Bogotá (1948) transcurrieron todavía en ese clima de expectativas positivas y respondieron a dos demandas expuestas por los países de la región en Chapultepec: la constitución de un mecanismo de asistencia recíproca que garantizara la paz y la seguridad, y la consolidación institucional del Sistema Interamericano.

La Conferencia de Bogotá resulta en muchos sentidos emblemática y no sólo por las circunstancias en medio de las cuales se realizó. Es cierto que Latinoamérica consiguió bastante menos de lo que aspiraba, a menos en materia de compromisos concretos de cooperación para el desarrollo; pero también, que allí surgió el conjunto de enunciados más amplios que ninguna organización internacional hubiera expuesto y el más intrincado sistema institucional entre gobiernos. Algunos de los principios enunciados en el artículo 5° de la Carta de Bogotá: el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas; el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; la solidaridad de los Estados americanos requiere la organización de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; las controversias internacionales entre Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos; la justicia y la seguridad social son base de una paz duradera; la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad de los pueblos del continente.

### **1948-1996**

La extensión y características de esta tercera etapa permite que se la divida, cuanto menos, en dos subperíodos: 1°) desde 1948 hasta la segunda mitad de los sesenta; 2°) desde la segunda mitad de los sesenta en adelante y hasta hoy. El primer tramo fue el que más contribuyó a que se desnaturalizaran los propósitos explícitos del Sistema, tal como se habían expuesto en la Carta de Bogotá. Aunque los Estados Unidos fueron los principales responsables de esta evolución, las cosas no ocurrieron como lo hicieron solo por obra de la superpotencia. Washington hizo todo lo necesario para supeditarlos a sus políticas de Guerra Fría, pero debe admitirse que, por distintas razones, una parte de la dirigencia latinoamericana mostró su disposición a convalidar ese destino. Ahora, cuando los afectados eran regímenes sospechosos de inclinaciones revolucionarias, la intervención no produciría los mismos recelos ni protestas tan resonantes como las del pasado y la Doctrina Monroe podía aceptarse como una bandera común.

Los gobiernos latinoamericanos no tenían afinidad con el marxismo-leninismo ni eran indulgentes con la URSS. Las andanzas de los partidos comunistas locales - solícitos a las demandas y conveniencias de Moscú-, las recordadas actitudes de Stalin y Molotov, que defendían las prerrogativas de las grandes potencias y sus



desconsiderados juicios acerca de los países latinoamericanos, a quienes el Kremlin consideraba -y aceptaba como cosa natural- cuasi colonias americanas, constituían motivos suficientes como para dar cuenta de actitudes que no pueden explicarse, como frecuentemente se ha hecho, exclusivamente en base a adscripciones clasistas. Sin embargo, no en todos los casos el alineamiento con Washington obedecía a identificaciones políticas o ideológicas que conducían a una diplomacia subordinada; con frecuencia eran la expresión de maniobras tácticas destinadas a aligerar las presiones o a canjear adhesiones a las cruzadas antisoviéticas por auxilios económicos y financieros. Resulta interesante comprobar que esta posición «oportunista» provocaba injustificadas reacciones entre los funcionarios estadounidenses, muchos de los cuales reclamaban solidaridades más desinteresadas. Uno de ellos diría: «El Sistema Interamericano está degenerando para convertirse en un simple mercado, en el cual nuestros vecinos, quienes ya han dejado de estar conscientes de hacer causa común con nosotros para obtener el botín que puedan a cambio de votos»

De todos modos, la subordinación política hacia los EE.UU. no fue absoluta. Por ejemplo, estudios sobre las votaciones en las Naciones Unidas revelan menores índices de convergencia que las que podían registrarse con otros grupos de países. Es cierto que cuando se produjeron las crisis internacionales más intensas -por ej., en ocasión de la guerra de Corea- los países latinoamericanos, con escasas vacilaciones, votaron junto con las potencias occidentales; sin embargo, en numerosas oportunidades procuraron mediar entre los bloques enfrentados y, en otras, hicieron recriminaciones a ambos lados, alegando que los pequeños estados eran las principales víctimas de la tensión provocada por los grandes. Les preocupaba el mantenimiento de la paz y la seguridad y temían los conflictos que pudieran intensificarse.

Por cierto, el grado de subordinación no fue ajeno al tipo de régimen ni a las frecuentes rupturas de la vida institucional. Las actitudes independientes, a las que eran proclives los gobiernos constitucionales con programas reformista-desarrollistas, fueron habituales pretextos para instaurar autocracias militares con la aquiescencia o complicidad de los Estados Unidos; a su vez, el segmento uniformado de las sociedades americanas estaba más dispuesto a adherir a las fórmulas del occidentalismo de Guerra Fría, de manera que, al instalarse en el poder, ratificaban una completa adhesión al liderazgo estadounidense.

Como se verá más adelante, la agenda del desarrollo presidía las urgencias latinoamericanas. Dos facetas de las estrategias desarrollistas tenían hondas repercusiones sobre la vida interna y el desempeño exterior de los países: a) provocaban la resistencia de las clases conservadoras y, b) debían conciliar la búsqueda de autonomía decisional -considerada como un prerrequisito para el desarrollo-, con la urgente necesidad de recursos externos.

Los latinoamericanos no tardaron en comprender que la cooperación, cuando llegaba, lo hacía muy retaceada e insuficientemente. Y esta circunstancia aumentó el prestigio de opciones nacionalistas. En realidad, la reacción nacionalista se fue incubando a lo largo de los años cincuenta, creció en los sesenta y llegó a los niveles mas desafiantes hacia fines de esta década y principios de los setenta. Convencidos de que la adhesión a la causa occidental, tal como ellos habían decidido representarla no solo era un deber de Latinoamérica, sino un elemento suficiente para mantener en calma una región que ponderaban por debajo de Europa o Asia; los funcionarios norteamericanos por años desoyeron las advertencias llegadas del sur, incluidas las de algunos de sus representantes.

A fines de los cincuenta, las peripecias del vicepresidente R. Nixon en su gira latinoamericana, el curso que tomo la revolución cubana y el contagio del método empleado por Fidel Castro para derribar a Batista resonaron como un trueno en el hemisferio. La respuesta imaginativa de Kennedy no fue suficiente para controlar la marea. Quienes conocían los entretelones podían saber que Kennedy «hacía lo que podía» para desembarazarse de opciones más reaccionarias, pero lo que trascendía eran las incursiones en Bahía de los Cochinos o las presiones para expulsar a Cuba de la OEA. Estos episodios y, después de ellos, la intervención en la República Dominicana sepultaron definitivamente la idea de la armonía de intereses y llevaron a las relaciones hemisféricas a una situación similar a lo que habían sido antes de la Buena Vecindad. Una combinación de motivos políticos y económicos renovaron los tonos del nacionalismo alimentado, desde otra vertiente, por los cambios del orden mundial: declinación relativa del poder estadounidense, la detención en las relaciones Este-Oeste, la crisis económica mundial. En este contexto, las instituciones del Sistema Interamericano y, específicamente, la OEA se colocaron en el centro de un intenso debate. Su estructura y funcionamiento fueron duramente criticados.

Por lo menos dos veces, a lo largo de los años setenta y a la luz de estas circunstancias, Washington admitió la necesidad -y la posibilidad- de redefinir las relaciones hemisféricas: en 1974 y durante la administración Carter. Por la época en que Kissinger sugirió instaurar un «Nuevo Diálogo», el Informe de la Comisión Sobre Relaciones USA-Latinoamérica, coordinado por Sol M. Linowitz, se iniciaba reconociendo que los países de América Latina eran «completamente capaces de cooperar entre ellos en función de sus propios intereses sin y muchas veces en contra de los EEUU» y concluía recomendando la redefinición total de las relaciones. La marea nacionalista siguió hasta principios de los ochenta y entre sus pliegues se gestaron hechos cuyas consecuencias nadie podía haber previsto, ni los más escépticos ni los más optimistas del Norte y del Sur. En pocos años, la disposición al diálogo de unos y la capacidad negociadora de los otros habían dejado lugar a una insospechada e inédita combinación de exhibición de poder y autolimitación.



### Regionalismo vs. Universalismo

Dentro del ámbito del sistema regional, los países latinoamericanos debieron resolver los dilemas que derivaban de dos pares de alternativas: a) las relaciones entre instancias regionales y universales, b) las relaciones entre demandas de desarrollo y de seguridad.

Respecto del papel y alcances de su pertenencia a ambas esferas -región y mundo-, las respuestas no fueron homogéneas ni inmutables. Distintos países optaron por diferentes alternativas y fueron modificando sus posturas a través del tiempo y según las circunstancias, en dependencia del modo en que iban resolviendo los vínculos con la potencia hegemónica o la opción «América-Europa».

Una década después de la inauguración del Sistema Interamericano, tuvieron la oportunidad de hacerse oír en un foro mundial. Si a la primera Conferencia de La Haya (1899) sólo había asistido una representación mexicana, en la Segunda (1907) la invitación se extendió a todos los países. La intervención Latinoamericana en la Segunda Conferencia de La Haya no pasó desapercibida.

Los delegados latinoamericanos se mostraron muy activos: acompañando todas las iniciativas pacifistas, propiciando el desarrollo del derecho internacional, defendiendo el papel de los estados débiles para el mantenimiento del equilibrio mundial y la igualdad jurídica de los estados. Esta última postura se puso de manifiesto en el momento de tratarse la conformación de la Corte de Justicia Permanente respecto de la cual abogaron por la igualdad de representación, en tanto que las grandes potencias pretendían una participación proporcional a la influencia de cada país en el mundo.

El brasileño Ruy Barbosa, una de las voces que se hicieron sentir con mayor fuerza durante las deliberaciones, al realizar el balance de la reunión decía: «Mostró a los fuertes el papel necesario de los débiles en la elaboración del derecho internacional...evidenció que en una Asamblea convocada para garantizar la paz, no se pueden calificar los votos según la importancia de sus elementos bélicos». Barbosa había actuado en La Haya convencido de que representaba a un país emergente que, aunque con escaso poderío militar, se ubicaba ya entre lo que hoy denominaríamos potencias intermedias: «Después de las ocho grandes potencias que se reparten el dominio de la fuerza -decía-, ningún Estado se antepone al Brasil en el conjunto de los elementos cuya reunión señala la superioridad entre las naciones, consideradas ellas en su totalidad, ninguna de las potencias de segundo orden nos aventaja». Esta condición, la invitaba a «tener un lenguaje propio, moderado, circunspecto, pero firme y altivo cuando fuese necesario».

La mayoría de los dirigentes apreciaban en mucho las ventajas derivadas de la participación en los primeros ensayos de constitución de una organización mundial, por lo que ello redundaba en beneficio de autopercepciones y valoraciones de los demás. Como decía el presidente argentino J. Figueroa Alcorta: «Soy de la opinión

que debemos concurrir a todas las congregaciones de delegados de países civilizados a que seamos invitados, pues son oportunidad de revelar el estado de nuestra cultura y prosperidad y de nuestra influencia en los destinos humanos».

Menos de una década más tarde, la Guerra les ofrecía a los países latinoamericanos la oportunidad de posicionarse ante otro acontecimiento de alcance mundial. La invitación cursada por la Conferencia de París a los países neutrales para adherir al Pacto y constituirse en miembros fundadores de la Sociedad de las Naciones en condiciones de «igualdad» con las potencias aliadas constituía un claro reconocimiento de la trayectoria de los países y una fundado motivo de orgullo y fuente de prestigio.

Para muchos latinoamericanos, tal membrecía podía servir como contrapeso a los Estados Unidos y una instancia ante la cual acudir cuando la gran potencia continental reincidiera en prácticas intervencionistas; de ahí su disconformidad con el artículo 21 del Pacto que reconocía como un acuerdo regional a lo que, como la Doctrina Monroe, no era más que la expresión unilateral de la política exterior estadounidense. En todo caso, el compromiso teórico y práctico con la Sociedad solo comenzó a menguar a mediados de la década de los treinta y ello fue resultado tanto del creciente descrédito de la misma por su incapacidad para responder a los desafíos a que la sometieron los regímenes autoritarios, como del clima que imperó en las relaciones interamericanas como consecuencia de la política de Buena Vecindad. Este cambio explica la actitud que asumió Latinoamérica cuando, en los tramos finales de la guerra supo que los miembros de la Gran Alianza vencedora comenzaron a insinuar los esbozos de una nueva organización mundial. Ahora los términos se habían invertido y mientras los Estados Unidos se inclinaban hacia fórmulas universalistas, sus vecinos del sur comprometían todo su esfuerzo en favor del regionalismo.

La Segunda Guerra repitió con algunos matices lo que ocurriera en la Primera, aunque en esta oportunidad la presión estadounidense para encolumnar al continente detrás de sus intereses y estrategias fue más fuerte. Al finalizar la contienda, todos formaron parte de la creación de la ONU, solo que ahora los términos se habían invertido y se esperaba más del sistema regional que del universal. En la Conferencia de San Francisco, desempeñaron un rol muy activo. Además de su encendida defensa de la integridad y autonomía de las instancias regionales expusieron sus puntos de vista, tanto en lo que se refiere a los principios básicos de la Organización como en lo que hace a su estructura y funcionamiento. En el primer capítulo, sus esfuerzos se orientaron a que se reconociera la limitación del empleo de la fuerza y los derechos y deberes de los estados, la igualdad jurídica y la jurisdicción local y la proscripción de la intervención.

Procuraron que se privilegiara la justicia y la ley internacionales antes que los mecanismos de seguridad. Como decía uno de sus representantes: «la paz no habrá



de mantenerse a menos que este fundada en la justicia internacional y la justicia social». Igual energía pusieron en sostener sus criterios respecto de la composición del Consejo de Seguridad y del Comité Militar, de los procedimientos de votación, los cambios en los términos de la Carta o el rol de la Asamblea General. Pugnaron por el aumento de los miembros permanentes en el máximo órgano y, dentro de ellos, por un asiento para Latinoamérica, por una participación mayor de las naciones chicas en el Comité Militar; dieron importantes batallas cuestionando el principio de unanimidad que consagraba el derecho de veto para las cinco grandes potencias o sosteniendo sus propios criterios respecto de revisiones y enmiendas de la Carta. El fortalecimiento del papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad fue uno de los procedimientos elegidos para neutralizar o atemperar los privilegios que se autoasignaban los grandes. También sostuvieron el mayor número de miembros en la Corte Internacional de Justicia, el papel de la Asamblea en la designación de sus miembros y la extensión de su jurisdicción en la solución pacífica de disputas o el carácter compulsivo de su intervención.

Más allá de la incorporación del artículo 51 a la Carta (jurisdicciones regionales), no fueron muchas las satisfacciones y/o victorias latinoamericanas en las jornadas de San Francisco. Como es natural, la mayoría de sus iniciativas estaban encaminadas a moderar o neutralizar el predominio de los grandes poderes, evitar o minimizar abusos o prerrogativas especiales y, en ese propósito, en reiteradas oportunidades, se alinearon junto a otros estados medianos y pequeños; se tratara de Canadá, Australia, Nueva Zelanda o los países árabes y asiáticos.

### **Desarrollo vs Seguridad**

Las orientaciones de política exterior de los países latinoamericanos se interpretarían desde un punto de vista muy 'parcial, si no se reconociera el lugar preponderante que, durante varias décadas, asumió el tema del desarrollo. Su prosecución presidió el desempeño internacional de la mayoría de los países de la región -al menos de los más importantes-, la forma en que se compusieron las agendas y se ponderaron las alternativas de relacionamiento entre sí, con la superpotencia dominante y con el resto del mundo. En lo que hace a la potencia hegemónica, esto planteaba dos discrepancias:

1) Diferente evaluación de la relación entre desarrollo y seguridad. Por lo general, los países latinoamericanos definieron sus intereses, más en términos del primero que de la segunda o, en última instancia, tendiendo a considerar que la mejor protección contra las amenazas era la equidad y el bienestar.

2) Discrepancias respecto de la vías y los instrumentos del desarrollo. Mientras que en Washington presionaban en favor de fórmulas liberales ortodoxas (mercado, inversión externa, libreempresismo, etc), los latinoamericanos pensaron en términos de economías mixtas, cooperación internacional, equidad internacional, etc.

La preocupación latinoamericana por la evolución de la economía mundial fue tomando cada vez mayor entidad a partir de las tendencias que se fueron insinuando en los mercados después de la primera guerra mundial. En los años treinta, bajo el impacto de la crisis mundial, la mayoría de los dirigentes latinoamericanos vislumbraban que los problemas económicos se colocaban entre las prioridades hemisféricas. El sistema interamericano, a la postre eficaz para consagrar el principio de no ingerencia, podía facilitar la implementación de procedimientos y fórmulas cooperativas que favorecieran la transformación del marco productivo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos. Este requerimiento se puso de manifiesto en las conferencias de Montevideo y Buenos Aires, reiterándose en la de consulta de Panamá.

Al aproximarse el fin de la Guerra, las preocupaciones por la marcha de la economía se habían convertido en urgencias. No podía sino percibirse con incertidumbre el efecto de los acuerdos de Bretton Woods. A las antiguas apelaciones en favor de las reformas estructurales que, por vía de la diversificación productiva, podían atemperar las vulnerabilidades económicas y sus consecuencias sociales y políticas, se agregaba el temor por los desajustes que a lo ancho y largo del mundo habrían de acompañar el tránsito de la organización bélica a la economía de paz.

Todos estos capítulos estuvieron en los primeros lugares en Chapultepec. En el temario de la Conferencia se incluía el análisis de «la cooperación económica durante el período de transición de la postguerra y la consideración de métodos para desarrollar esa cooperación en beneficio de las condiciones económicas y sociales de los pueblos de América, con la mira fundamental de elevar su nivel de vida». Si bien el abordaje de estas cuestiones puso en evidencia criterios dispares entre el Norte y el Sur del Continente, muchas de las recomendaciones que finalmente se incorporaron al Acta Final parecían abrir razonables expectativas. No se trataba solo de la producción de riqueza sino de su distribución. No solo expansión de la economía sino difusión del bienestar social. En el texto de la Carta Económica de las Américas se menciona el incremento del proceso de industrialización y se reconoce que la cooperación económica no puede ser efectiva, a menos que se tomaran medidas para «asegurar los derechos de los obreros y para mejorar tanto las condiciones de vida como las de empleo».

En definitiva los latinoamericanos, igual que la mayoría de los dirigentes del mundo periférico, deseaban creer que los enunciados de la Carta del Atlántico, rubricada por Churchill y Roosevelt en agosto de 1941, eran algo más que una enunciación programática de la Alianza destinada a sumar voluntades a la cruzada contra las fuerzas totalitarias. Sin embargo, estas expectativas no tardaron mucho en desvanecerse y, aun así, los esfuerzos no cesaron. Si bien en la Conferencia de Río de Janeiro de 1947 lo que estaba en el centro de la atención eran las instituciones para la seguridad, se puso énfasis en el carácter predominantemente económico de



la cooperación. Como decía en esa oportunidad el representante mexicano: «Mi gobierno considera que la primera línea de defensa del hemisferio está en la capacidad económica de gran parte de nuestros países y que, en consecuencia, por razones ineludibles de defensa, la Conferencia de Río debería tomar inmediatamente las medidas necesarias para asegurar que la cooperación económica de las Repúblicas Americanas sea concertada en un futuro inminente».

La presentación del Programa de recuperación europea, anunciado por el general Marshall en 1947, hizo pensar en un equivalente para la región. Dos foros convocados entre 1947/48 - uno mundial, otro regional- brindaron la posibilidad para renovar las apelaciones.

Cualquiera fuese el tono de las recomendaciones y las solicitudes de cooperación, sonaban como campanas de palo en las oficinas de Washington. Sus funcionarios aplicaban siempre la misma fórmula: a) anunciaban que no tenían recursos suficientes para acudir en auxilio de una zona no prioritaria; b) recomendaban y/o presionaban a favor de la aplicación de fórmulas económicas neoliberales (facilitar el acceso de las inversiones externas, liberar mercados, etc.). Coincidían en la enunciación de los propósitos generales (justicia social, bienestar, progreso industrial, etc.) pero reservándose la decisión de no respetarlos.

La sistemática postergación de la Conferencia Económica Regional, cuya realización se había comprometido en 1947 en Rio de Janeiro, constituye la prueba más concluyente de las actitudes de Washington. La Conferencia solo se realizó diez años más tarde en Buenos Aires y su resultado sumó un nuevo desencanto. Sin embargo, los latinoamericanos sabían -o aprenderían rápidamente- que, a menos que estuvieran dispuestos a rupturas revolucionarias, sólo les quedaba hacer más de lo mismo, vale decir, redoblar esfuerzos y gestiones y esperar que las circunstancias políticas obraran en favor de sus peticiones.

Esto parecía haber ocurrido a fines de los cincuenta. Durante el último tramo de la administración Eisenhower y durante los años de Kennedy, azuzados por el desafío cubano, los Estados Unidos parecieron más dispuestos a modificar su postura habitual y a dar alguna satisfacción a sus vecinos del sur, pero las expectativas suscitadas por este cambio resultaron a la postre tan fugaces como lo habían sido a fines de la Segunda Guerra. A mediados de los años sesenta, las cosas estaban en el mismo punto que a fines de los cincuenta, sólo que las estrategias desarrollistas eran desbordadas «por izquierda» a través de los enfoques dependentistas, y esto no podía sino aumentar la intensidad de los reclamos y abrir el camino a políticas más radicales.

En definitiva, si algo revela toda esta experiencia es el estrechísimo vínculo que por décadas se entablicó entre estrategias de desarrollo y políticas exteriores. Las orientaciones diplomáticas de los países latinoamericanos se subordinaron, en muy alto grado, a las metas del desarrollo económico y social. Su prosecución, más que

la aceptación de las políticas globales o regionales de Washington, explica mucho de la relación con los Estados Unidos. Esas metas también dan cuenta de la forma en que llevaron las relaciones entre ellos, de ellos con otras zonas del mundo y aun su desempeño en organismos internacionales.

Durante décadas la preocupación de los países latinoamericanos por los temas de la seguridad se remitían a conflictos entre ellos -reales o imaginados en los ejercicios hipotéticos de los estados mayores- antes que a amenazas extracontinentales. Puede suponerse, además, que por algún tiempo la influencia de las interpretaciones pacifistas, que predominaron en el mundo como consecuencia de la larga paz del siglo XIX, contribuyó a postergar aquellas inquietudes; pero si así había ocurrido, la Primera Guerra Mundial, aquí como en otros lugares, cambió las cosas e hizo que el problema de la seguridad colectiva frente a agresiones o conquistas se convirtiera en una cuestión principal de la agenda internacional. En el escenario americano, el tema creció durante el transcurso de la turbulenta década de los treinta, a medida que se intensificaban las tensiones en Europa y el continente era objeto de «intrusiones» vinculadas a esos antagonismos.

No es fácil precisar lo que pertenece a percepciones de amenazas de los países de aquello que reflejan los diagnósticos y prioridades estadounidenses, pero es evidente que los sectores intervencionistas de Washington, pertenecieran o no al gobierno, provinieran de las filas del internacionalismo liberal o del realismo de cuño geopolítico, demandaban una creciente atención por las cuestiones de la defensa continental. Uno de los resultados de ello fue que se comenzó a dejar de lado la concepción unilateral de la doctrina Monroe para orientarse hacia un esquema de seguridad regional.

Entre las muchas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial deberían computarse elementos relativamente nuevos que habrían de influir sobre el desarrollo de las relaciones interestatales, sea en el plano global como regional; en primer lugar, el fortalecimiento de las concepciones realistas ahora respaldadas por la evidencia inmediata de dos guerras para sostener sus tesis acerca de la inevitabilidad de un fenómeno que enraizaba en la naturaleza del hombre; en segundo lugar, y en estrechísima relación con lo anterior, el aumento del poder de las fuerzas armadas, de sus intereses y de sus percepciones.

En las apreciaciones latinoamericanas pesaban estos y otros factores. Desde antes que concluyera la guerra, cuando las grandes potencias aliadas estaban lejos de la ruptura, sus dirigentes se mostraban interesados en los problemas de la defensa continental y la preservación de la paz. Pretendían dotar a la región de un sistema de seguridad colectiva que disuadiera a eventuales agresores y garantizara la integridad e inviolabilidad de los respectivos territorios y la soberanía e independencia de cada estado. De ahí su empeño en lograr en Chapultepec un compromiso efectivo respecto de la concreción de un tratado que estableciera



medidas para hacer frente a cualquier ataque eventual y el entusiasmo con que defendieron en San Francisco el derecho de legítima defensa, individual o colectiva, frente a los efectos de eventuales vetos de cualquiera de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La postergación de la efectivización del compromiso asumido en México, atribuible a decisiones de Washington, revela la ponderación que cada parte hacía de la conformación de un sistema de seguridad mutua que finalmente se creó en septiembre de 1947. Por eso el TIAR no debería ser visto exclusivamente como un instrumento que se acomodaba a intereses de los EEUU; pero si en Río de Janeiro todavía había mucho de los intereses y puntos de vista latinoamericanos, el ingreso en la Guerra Fría hizo que las cuestiones de seguridad quedaran cada vez más atadas a la óptica estadounidense.

### **Reflexiones para un balance del Sistema.**

La naturaleza del sistema interamericano, «la organización internacional más antigua de su tipo en el mundo», según suelen decir sus más entusiastas defensores, en principio parecería resistirse a la idea de tomarlo como un indicador de una experiencia singular de acción internacional de los países latinoamericanos. Como ya se ha comentado, una estructura asimétrica dentro de la cual cohabitan actores con recursos de poder muy desiguales (de un lado el «Uno», del otro, los «Veinte») y la tendencia nunca desmentida de la gran potencia a alistarla en orden a sus necesidades y conveniencias, más bien tienden a mostrarla como una manifestación de las tradicionales políticas de poder y a atribuir su permanencia a la disposición e intereses del actor más poderoso.

Sin duda que calificarla como «un sistema de cooperación internacional sin paralelo en la historia universal», como sostienen ciertos comentaristas, es resultado de un juicio que pone más énfasis en las formas que en los contenidos y se equivoca en la definición de los atributos reales de la cooperación; pero tampoco parece ajustarse a los hechos reducirla a una relación de subordinación o considerarla un pretexto para capitalizar beneficios unilaterales por parte del más fuerte. La perspectiva del «vínculo hegemónico» resulta insuficiente, pues desestima aspectos relevantes de la cuestión. Alojados en una matriz asimétrica que los condiciona, el comportamiento de los países latinoamericanos no se limita a subordinación. Más bien traduce una trama de complejas interacciones y negociaciones, dentro de la cual, el Sistema mismo puede ser visto como un intento por «someter la hegemonía de los EEUU a una disciplina institucional»

No existía la pretendida «armonía de intereses», pero tampoco se trataba de un juego de suma cero. Si el «Uno» contaba con las mayores chances para obtener ventajas, para los «Veinte», o al menos para una parte de ellos, no es claro que solo se tratara de computar pérdidas. En última instancia, era el lugar donde tenían

oportunidad de sancionar normas y erigir instituciones que facilitaran su desenvolvimiento y pudieran intentar poner algún límite a la política de poder. Como señala M. Etzioni: «Sus motivos giraban en torno del deseo de establecer un contrapeso al poder de los Estados Unidos con una densa red de obligaciones y salvaguardas institucionales diseñada por ella misma». Si bien es cierto que la potencia estaba permanentemente dispuesta a transgredir las normas y desentenderse de las instituciones cada vez que unas u otras obstaculizaran sus designios, no siempre podía hacerlo sin costos, ni era conveniente ahorrárselos. En definitiva, la natural tendencia del poderoso a violar las normas no constituye un argumento suficiente para demostrar que el esfuerzo por sancionarlas constituye una empresa del todo inútil.

Por otra parte, el énfasis en la dimensión asimétrica del Sistema tiende a minimizar el papel del Sistema Regional en cuanto a las relaciones horizontales y aun como vehículo de prestigio y proyección global. La parcialidad de los juicios acerca del sistema interamericano suele ser resultado de la disposición a poner más atención en los fracasos y dificultades -por ejemplo en términos de la efectivización de acuerdos surgidos de negociaciones, la ratificación de tratados, etc.- que en la construcción de un espacio de negociación. Es habitual que al evaluarse el rol de las Organizaciones Internacionales o el impacto de normas e instituciones pese más el registro de los reveses -empíricamente verificables- que de los logros, con frecuencia menos tangibles. Esto se debe a la dificultad para discriminar funciones manifiestas y latentes, tanto como a la disposición o tendencia a computar las fallas de una institución «existente» antes que reparar en lo que podría haber ocurrido si la misma no hubiera existido.

El solo enunciado de la intención de «promover la buena inteligencia y fraternal armonía entre todas las naciones del hemisferio» no bastaba para garantizar tal resultado, pero reflejaba un sistema de valores y un patrón cultural que no podía dejar de tener consecuencias sobre el modo de llevar las relaciones mutuas. En suma, una evaluación completa y amplia del Sistema Regional Institucionalizado sólo parece posible desde una perspectiva capaz de comprender la lógica y los matices propios del desempeño internacional de los países de menor poder relativo.

### 3. Formas y Metodos de Abordaje de la Conflictividad.

Entre quienes se han dedicado al estudio de las relaciones internacionales de América Latina existe un amplio consenso respecto de la fidelidad con que se han procurado hallar instrumentos e instituciones, destinados a preservar la paz a través de la solución negociada de controversias. Las discrepancias aparecen cuando se juzgan las motivaciones de estos esfuerzos o los resultados efectivos de los mismos. En este sentido, se ha puesto énfasis en señalar una excesiva confianza en los procedimientos jurídicos o en la brecha entre propósitos y logros.



A la orientación jurídica formalista, materializada en la concertación de numerosos tratados para la solución pacífica de los conflictos, puede adjudicársele resultados menos «grandiosos» que los esperados, pero no parece que esa sea una razón suficiente para desestimarla y mucho menos para que se subestime todo lo que ella revela en cuanto a rasgos de una cultura política que ha gravitado sobre las formas de relacionamiento intrarregional.

Por cierto, no puede decirse que en la región hayan escaseado los conflictos. Si se computan las luchas internas vale caracterizarla como un continente tumultuoso. Durante la mayor parte de su vida independiente las repúblicas americanas se mantuvieron en estado de agitación y violencia. Sin embargo -esto es lo más sugestivo- no parece haber correlación entre la agitación al interior de los estados y las confrontaciones entre ellos. Para decirlo de otra manera, en poco menos de dos siglos se han producido muchas menos colisiones interestatales que las que podrían haberse esperado habida cuenta la frecuencia e intensidad de los enfrentamientos domésticos. Esta particular circunstancia desmentiría o, al menos, obligaría a reformular las tesis que sostienen la existencia de una alta correlación entre violencia interna y violencia exterior o aquéllas que vinculan a los regímenes autoritarios con guerras interestatales. Del mismo modo, debería repararse en que la región ha conocido largos ciclos de paz sin haber contado con democracias sólidas y estables, lo que solamente en parte debería atribuirse a la gravitación de poderes externos capaces de imponer una especie de «estabilidad hegemónica».

El tratamiento de este tema remite a ciertas precisiones conceptuales, sobre todo en lo que se refiere a la diferenciación entre conflictos y guerras. Por el momento, basta con señalar que la paz no significa ausencia de conflicto sino, más bien, la capacidad de tramitarlos sin escalar al empleo de la fuerza. Las relaciones entre las unidades que conforman el sistema internacional están plagadas de confrontaciones múltiples y diversas, pero sólo una parte de ellas llegan hasta el nivel del empleo de las armas y menos aún las que desembocan en guerras. Un choque armado -en una disputa fronteriza, por ejemplo- no constituye una guerra ni es prueba de la belicosidad del género humano.

Tanto en el caso de los conflictos, en general, como de las guerras, se admiten clasificaciones y tipologías diversas: según naturaleza, motivos, intensidad, alcances, recursos comprometidos, actores involucrados, tramitación, desenlace y consecuencias. El examen de las disputas interestatales registradas en Latinoamérica permite identificar una serie de rasgos:

1. La mayoría de los conflictos de mayor intensidad se asocian a problemas de demarcación territorial, límites y control o acceso a recursos naturales. Los derivados del ejercicio de políticas de poder o ambiciones de conquista han tenido escasísima relevancia. Por otro lado, existieron una cantidad de controversias que involucraron a grandes potencias y en las que estaban en juego cuestiones vinculadas al

cumplimiento de compromisos externos (deudas), tratamiento de ciudadanos extranjeros, inversiones, asilo, intervenciones en asuntos internos, etc.

2. La mayoría de los litigios territoriales se resolvieron pacíficamente, con cesión o intercambio de territorios -producto de negociaciones directas-, utilización de instrumentos de mediación y arbitraje o recurrencia al sistema institucional regional.

3. Los conflictos han tendido a activarse y desactivarse a lo largo del tiempo, dando lugar a etapas de gran tensión y períodos de paz.

4. La trama y evolución de los mismos guarda estrecha relación con rasgos, componentes y actores de la política interna de los estados involucrados.

5. De las decenas de conflictos producidos en la región, apenas diecisiete dieron lugar a confrontaciones armadas y sólo algunos de ellos pueden calificarse estrictamente como guerras.

6. Cualquier análisis pormenorizado de esas guerras revela la disposición de las partes involucradas a utilizar procedimientos diplomáticos como vía de resolución, desde el inicio mismo de las hostilidades. Si esto no fuera el resultado de presiones externas, mostraría una particular concepción acerca del sentido y las consecuencias de la guerra.

De la ubicación cronológica de las guerras latinoamericanas pueden extraerse interesantes conclusiones:

1) De 1810 a 1860

Guerra entre Brasil y las Provincias Unidas (1825-1828).

Primera Guerra del Pacífico. Chile vs. Confederación Peruano-Boliviana (1837-1839).

2) De 1860 a 1885

Guerra de la Triple Alianza. Paraguay vs. Argentina, Brasil y Uruguay (1865-1870).

Segunda Guerra del Pacífico. Chile vs. Perú y Bolivia (1879-1883).

3) De 1885 a 1942

Guerra del Chaco. Bolivia vs. Paraguay (1932-1935).

Guerra entre Perú y Ecuador (1941-1942).

Lo primero que se destaca son dos «ciclos de paz» que han durado más de medio siglo cada uno: 1883 a 1932 (desde la conclusión de la Guerra del Pacífico hasta el inicio de la Guerra del Chaco) y desde 1942 hasta hoy. En este caso, si se incorporara al análisis a Centroamérica, debería computarse la contienda entre El Salvador y Honduras de 1969. Esta característica de la trayectoria latinoamericana ha llevado a algunos autores a calificarla como una «Zona de Paz». A. Kacowicz, por ejemplo, utiliza este término para describir una región en la cual «los estados mantienen relaciones pacíficas por un período de al menos treinta años, aunque guerras civiles, conflictos domésticos y violencia pueden ocurrir al interior de sus



fronteras, así como crisis y conflictos internacionales».

Más allá de estas apreciaciones, lo que queda abierto a la investigación es penetrar en la lógica de esta secuencia Guerra-Paz, sobrepasando los límites de algunas interpretaciones convencionales e identificando los factores que pueden responsabilizarse por el inicio o la conclusión de uno u otro ciclo. En particular, cabe examinar el papel de: a) los procesos de consolidación de los estados nacionales; b) el ritmo de los procesos de expansión económica y de inserción en los mercados mundiales; c) el surgimiento, consolidación de las Fuerzas Armadas y el impacto sobre las decisiones de sus intereses y cosmovisiones; d) la difusión de líneas de pensamiento, corrientes ideológicas y planteos doctrinarios. Un capítulo importante de este análisis lo constituye la identificación, dentro de cada país, de fuerzas belicistas y fuerzas pacifistas.

Ya se ha hecho mención a la importancia que quiso asignársele a la solución pacífica de los conflictos en las iniciativas de unión y confederación del primer medio siglo de vida independiente. Ellas dan testimonio de la preocupación de los nuevos estados por asegurar un desenvolvimiento libre de costosas contiendas y carreras armamentistas. Este antecedente fue ampliamente ratificado en el marco del sistema interamericano desde 1889 en adelante. El listado de tratados suscriptos a lo largo de seis décadas es verdaderamente impresionante.

Inició la serie el Tratado General de Arbitraje, suscripto en la Conferencia de Washington; luego se sumaron el Tratado de Arbitraje Obligatorio de 1901, el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre Estados Americanos (Convención Gondra) de la Conferencia de Santiago de Chile, la Convención General de Conciliación Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Protocolo de Arbitraje Progresivo suscripto en La Habana en 1928, el Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Americana de Montevideo (1933), la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, el Tratado Relativo a la Prevención de Controversias y el Tratado Interamericanos sobre Buenos Oficios de la Conferencia de Buenos Aires, por fin, el Pacto de Bogotá que reemplazó, integrándolos, todos los instrumentos hemisféricos de prevención y solución pacífica de diferendos.

A estos antecedentes, emanados de conferencias panamericanas, habría que agregar otros tratados suscriptos fuera del Sistema y en el que participaron actores extracontinentales: Tratado de Renuncia a la Guerra (pacto Kellog-Briand o de París, de enero de 1928) y el Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación (Pacto Saavedra Lamas de diciembre de 1936).

Lo llamativo no es sólo la cantidad de instrumentos sino un aspecto cualitativo de los mismos, entre ellos, la incorporación de elementos originales del tipo de los procedimientos preventivos. Tal el caso de las Comisiones Bilaterales Mixtas Permanentes que se establecieron en el Tratado Gondra y se perfeccionaron en

1936 en Buenos Aires. Los procedimientos consultivos también tienen un propósito preventivo. Su primera implementación fue en la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz (1936).

Más allá de la importancia que pueda adjudicársele a estos instrumentos, la trayectoria latinoamericana nos pone ante la evidencia de datos que reflejan lo singular y diferenciado de sus relaciones y que permiten ensayar explicaciones provisorias de estas características. Entre ellos deberían mencionarse: la gran cantidad de dirigentes que fueron expertos en derecho internacional, el hecho de que en la región se hubiera suscripto el primer acuerdo de desarme de que se tenga conocimiento, acuerdos del tipo del ABC, suscriptos por Argentina, Brasil y Chile, el frecuente empleo de las cumbres presidenciales como mecanismo para encauzar los conflictos por vías de negociación, etc.

Para concluir, podría mencionarse un hecho de gran significado simbólico: en ocasión de suscribirse el Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación, y haciéndose eco de las recomendaciones del primer congreso de historia nacional realizado en Montevideo en 1928, los gobiernos de Brasil y Argentina firmaron un acuerdo sobre contenido de los respectivos textos escolares que constituye una evidencia más -y por cierto altamente ilustrativa- del «espíritu continental». En dicho documento se propicia el conocimiento «por parte de las nuevas generaciones de la geografía y la historia de las respectivas patrias», depurando los textos de enseñanza de aquellos tópicos «que recuerden pasiones de épocas pretéritas cuando aún no se habían consolidado los cimientos de sus nacionalidades» o «que sirvan para exitar en el ánimo desprevenido de la juventud la aversión a cualquier pueblo americano».