



Ilustración de Hermenegildo Sibar

América Latina
MINERÍA, MEDIO AMBIENTE Y PUEBLOS

Debates

Relación funcional de la desigualdad real de oportunidades y trato con el ejercicio de las libertades políticas **60**

Liliana B. Costante

La incorporación en el plexo constitucional de la categoría "democracia", en su formulación de "sistema democrático" -arts. 36 y 38- podría haber sido motivo de debate teórico o sea, a qué condiciones de la organización social pretendió referirse y ordenar como de orden y derecho público. Tal posibilidad de dudas y debates quedó zanjada no sólo con el contenido del art. 75, inc. 22 CN sino, particularmente, con el inciso 23 del referido artículo que atraviesa todas las esferas de actividad pública y privada. Se ha reflatado, entonces, la concepción intervencionista del Estado a través de políticas públicas que puedan ampliar la ciudadanía social y, por lo mismo, emergió nuevamente tanto la reacción conservadora como las críticas por izquierda a ese modelo.



Historia económica

Un antecedente histórico del fracaso del ALCA: la Argentina frente a la unión aduanera americana propuesta en Washington en 1889 **84**

Leandro Ariel Morgenfeld

La última iniciativa de Estados Unidos para establecer un acuerdo de libre comercio en América, el ALCA, fracasó en 2005 luego de años de idas y vueltas y una creciente resistencia. El proceso que llevó al estancamiento de ese proyecto estratégico de Estados Unidos tiene un antecedente histórico fundamental: la unión aduanera que impulsó James Blaine en la Primera Conferencia Panamericana, realizada en Washington en 1889-1890. La oposición de la Argentina en aquella oportunidad fue fundamental para explicar el fracaso de ese intento del país del norte para avanzar en el dominio económico de la región. Este artículo analiza, a partir de documentación inédita, la confrontación entre la Argentina y Estados Unidos en cuanto a la liberalización del comercio continental, elemento que marcó el posterior proceso panamericano, y que dificultó, más de un siglo después, levantar las barreras aduaneras en el comercio hemisférico.

Grandes empresas industriales

Un enfoque micro del ciclo posconvertibilidad. Los casos de Acindar, Aluar y Siderar **105**

Rodrigo Pérez Artica

El artículo presenta una caracterización de los procesos que afectaron el crecimiento corporativo de tres grandes empresas industriales que operan en el ámbito local (Acindar, Aluar y Siderar) entre los años 2000 y 2007. Asimismo, se procura explotar esta óptica para ofrecer elementos de juicio auxiliares que queden a disposición de futuros intentos de caracterización del ciclo. Valiéndose esencialmente de información contable -integrada tanto por datos cuantitativos, como por declaraciones recogidas en memorias y notas-, se intenta cumplir aquí propósito a partir de la descripción y análisis de un conjunto acotado de variables, a saber: (a) el acceso a financiamiento, evaluado en función de la generación interna de fondos y de los niveles de endeudamiento de las empresas a lo largo del tiempo; (b) el examen de la forma que ha ido adoptando el crecimiento de las firmas, realizada a partir de la inspección de los distintos componentes del activo, que permiten obtener una idea de: (i) la inversión en ampliación de capacidad instalada, o *ocurrencia inversión*; (ii) el *ocurrencia activo*, esto es, la expansión a través de la adquisición de otras firmas (o de aumentos de participación en el capital de otras); (iii) el crecimiento del capital de trabajo, o (iv) la *demanda de activos financieros*.

2 de septiembre, Día de la Industria Nacional

Por el fortalecimiento de las PyMEs en el marco de la reindustrialización **127**

APyME

En una nueva conmemoración del Día de la Industria Nacional la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios sostiene que nuestro país se encuentra ante una oportunidad histórica para dar el debate sobre la necesidad de profundizar el rumbo hacia un modelo industrialista nacional con redistribución progresiva de la riqueza. En todo momento nuestra entidad ha señalado la importancia de las PyMEs, dado su papel integrador del tejido social y el entramado productivo. Incluso en los años '90, cuando pocas veces se atrevían a contradecir al modelo que significó el auge de las políticas de desmantelamiento de la industria nacional iniciadas por Martínez de Hoz. Ante la coyuntura actual, cuando sectores del *establishment* buscan reeditar esas políticas, es preciso promover el debate sobre qué modelo productivo necesita nuestro país para consolidar un proyecto de desarrollo autónomo, integrado con Latinoamérica.

Un antecedente histórico del fracaso del ALCA: la Argentina frente a la unión aduanera americana propuesta en Washington en 1889

Leandro Ariel Morgenfeld*

La última iniciativa de Estados Unidos para establecer un acuerdo de libre comercio en América, el ALCA, fracasó en 2005 luego de años de idas y vueltas y una creciente resistencia. El proceso que llevó al estancamiento de ese proyecto estratégico de Estados Unidos tiene un antecedente histórico fundamental: la unión aduanera que impulsó James Blaine en la Primera Conferencia Panamericana, realizada en Washington en 1889-1890. La oposición de la Argentina en aquella oportunidad fue fundamental para explicar el fracaso de ese intento del país del norte para avanzar en el dominio económico de la región. Este artículo analiza, a partir de documentación inédita, la confrontación entre la Argentina y Estados Unidos en cuanto a la liberalización del comercio continental, elemento que marcó el posterior proceso panamericano, y que dificultó, más de un siglo después, levantar las barreras aduaneras en el comercio hemisférico.

* Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA). Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, de Ciencias Económicas y de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IDEHESI y becario del CONICET. El siguiente artículo es parte de la investigación para la Tesis de Doctorado en Historia titulada "Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)". Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

I. Introducción

En la década de 1990, los principales debates sobre la "integración" americana giraron en torno de la propuesta estadounidense del ALCA. A principios del siglo XXI, tras el cambio en la correlación política en el continente latinoamericano, la estrategia estadounidense de establecer un área de libre comercio fue encontrando cada vez más obstáculos: de la crisis en la Conferencia de la OMC en Cancún 2003 al fracaso de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata 2005), donde el proyecto del ALCA debió ser dejado de lado¹. La Argentina, junto con sus socios del Mercosur y Venezuela, lograron frenar la ofensiva estadounidense para imponer nuevamente en la agenda el tema del anhelado acuerdo continental de libre comercio.

El proyecto del ALCA pretendió ser la continuación de la unión aduanera interamericana que intentó imponer Estados Unidos desde finales del siglo XIX. En el presente artículo rastreamos las contradicciones históricas entre la Argentina y Estados Unidos, que se iniciaron en 1889, en la Primera Conferencia Panamericana, y se prolongaron a lo largo del siglo XX, hasta las negociaciones en torno del proyecto del ALCA. El análisis exhaustivo de los debates en la Primera Conferencia Pana-

mericana, a través de documentos inéditos de las cancillerías argentina y estadounidense, nos permite entender en qué medida la postura de la Argentina en la IV Cumbre de las Américas fue antiimperialista, como propusieron diversos analistas, o más bien retomó una vieja "tradicción" de enfrentamiento con Estados Unidos, por intereses económicos y estratégicos ligados con otros polos del capitalismo mundial. Las contradicciones entre Estados Unidos y la Argentina, en torno del panamericanismo y el libre comercio, explican en parte la dificultad del país del norte para alinear al país del Plata en su más ambicioso proyecto de consolidación de un área de libre comercio continental.

En este artículo analizaremos cómo en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890) la postura de la Argentina fue decisiva para impedir la concreción del proyecto estadounidense para consolidar su hegemonía en la región. Justamente en ese conclave fue la delegación argentina la que impidió aprobar algunos proyectos centrales para Estados Unidos, como la unión aduanera y la moneda común. El análisis de los archivos de esa conferencia nos permitirá mostrar cómo la postura argentina era profundamente antiestadounidense, pero también cómo los delegados

Cfr. Morgenfeld, Leandro 2006. *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).

Artículo para *Realidad Económica*

Un antecedente histórico del fracaso del ALCA: Argentina frente a la unión aduanera americana propuesta en Washington en 1889

Leandro Ariel Morgenfeld¹

Resumen

La última iniciativa de Estados Unidos para establecer un acuerdo de libre comercio en América, el ALCA, fracasó en 2005 luego de años de idas y vueltas y una creciente resistencia. El proceso que llevó al estancamiento de ese proyecto estratégico de Estados Unidos tiene un antecedente histórico fundamental: la unión aduanera que impulsó James Blaine en la Primera Conferencia Panamericana, realizada en Washington en 1889-1890. La oposición de Argentina en aquella oportunidad fue fundamental para explicar el fracaso de ese intento del país del norte para avanzar en el dominio económico de la región. Este artículo analiza, a partir de documentación inédita, la

¹ Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA). Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, de Ciencias Económicas y de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IDEHESI y becario del CONICET. El siguiente artículo es parte de la investigación para la Tesis de Doctorado en Historia titulada "Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)". Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

confrontación entre Argentina y Estados Unidos en cuanto a la liberalización del comercio continental, elemento que marcó el posterior proceso panamericano, y que dificultó, más de un siglo después, levantar las barreras aduaneras en el comercio hemisférico.

Abstract

The last initiative of the United States to establish a free trade agreement in America, the FTAA, failed in 2005 after years of goings and returns and an increasing resistance. The process that took to the stagnation of that United States' strategic project has a fundamental historical antecedent: the customs union that proposed James Blaine in the First Pan-American Conference, realised in Washington in 1889-1890. The opposition of Argentina in that opportunity was fundamental to explain the failure on that US' attempt to advance in the economic dominion of the continent. This article analyzes, with new documentation, the confrontation between Argentina and the United States related to the liberalization of the American commerce, incident that conditioned the later Pan-American process, and that made difficult, more than a century later, to end with the customs barriers in the hemispherical commerce.

I. Introducción

En la década de 1990, los principales debates sobre la “integración” americana giraron en torno a la propuesta estadounidense del ALCA. A principios del siglo XXI, tras el cambio en la correlación política en el continente latinoamericano, la estrategia estadounidense de establecer un área de libre comercio fue encontrando cada vez más obstáculos: de la crisis en la Conferencia de la OMC en Cancún 2003 al fracaso de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata 2005), donde el proyecto del ALCA debió ser dejado de lado². Argentina, junto con sus socios del Mercosur y Venezuela, lograron frenar la ofensiva estadounidense para imponer nuevamente en la agenda el tema del anhelado acuerdo continental de libre comercio.

El proyecto del ALCA pretendió ser la continuación de la unión aduanera interamericana que intentó imponer Estados Unidos desde finales del siglo XIX. En el presente artículos rastreamos las contradicciones históricas entre Argentina y Estados Unidos, que se iniciaron en 1889, en la Primera Conferencia Panamericana, y se prolongaron a lo largo del siglo XX, hasta las negociaciones en torno al proyecto del ALCA. El análisis exhaustivo de los debates en la Primera Conferencia Panamericana, a través de documentos inéditos de las cancillerías argentina y estadounidense, nos permite entender en qué medida la postura de la Argentina en la IV Cumbre de las Américas fue anti-imperialista, como propusieron diversos analistas, o más bien retomó una vieja “tradicción” de enfrentamiento con Estados Unidos, por intereses económicos y estratégicos ligados a otros polos del capitalismo mundial. Las contradicciones entre Estados Unidos y Argentina, en torno al panamericanismo y al libre comercio, explican en parte la dificultad del país del norte para alinear al país del Plata en su más ambicioso proyecto de consolidación de un área de libre comercio continental.

En este artículo analizaremos cómo en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890) la postura de Argentina fue decisiva para impedir la concreción del proyecto estadounidense para consolidar su hegemonía en la región. Justamente en ese cónclave fue la

² Cfr. Morgenfeld, Leandro 2006 *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).

delegación argentina la que impidió aprobar algunos proyectos centrales para Estados Unidos, como la unión aduanera y la moneda común. El análisis de los archivos de esa conferencia nos permitirá mostrar cómo la postura argentina era profundamente anti-estadounidense, pero también cómo los delegados argentinos elogiaban permanentemente la relación “complementaria” (subordinada) con Europa. Estudiando este antecedente, y la tendencia similar que se registra en las siguientes conferencias panamericanas, intentaremos discutir en qué medida la postura de la Argentina frente al ALCA en los primeros años del siglo XXI fue antiimperialista, como suele ser catalogada por diversos analistas, o más bien retomaba una vieja “tradicción” de enfrentamiento con Estados Unidos, por intereses materiales y estratégicos ligados a otros polos del capitalismo mundial.

II. Antecedentes inmediatos de la Primera Conferencia Panamericana

Retomando el viejo legado de la doctrina Monroe, quien primero formuló en este período una iniciativa concreta para contrarrestar la influencia europea en América y para ampliar el comercio estadounidense en la región fue James G. Blaine, entonces Secretario de Estado del presidente republicano Garfield. La propuesta fue realizada en 1881. La idea de Blaine era que Estados Unidos convocara a una conferencia a los demás países americanos con el objetivo de concretar una unión aduanera y mejorar las comunicaciones continentales.

La falta de apoyo interno a la propuesta de Blaine, más la compleja situación en América del Sur por la Guerra del Pacífico, obstaculizaron el avance de la misma. En marzo de 1885 asumió un presidente demócrata, Grover Cleveland, y hubo un impulso para incrementar el intercambio comercial continental. El parlamento estadounidense creó una comisión para estudiar cómo profundizar el comercio estadounidense con América Latina y luego aprobó otra ley que facultaba al presidente estadounidense a convocar a una conferencia americana para estudiar el mantenimiento de la paz, establecer un sistema de comunicaciones regulares en el continente y unificar el sistema de aduanas, entre otros. Los exportadores estadounidenses presionaban para negociar una apertura aduanera en el continente, lo que los colocaría en una posición favorable para disputarle a Europa la supremacía comercial que ostentaba en América del Sur. El desarrollo industrial estadounidense de la segunda mitad del siglo XIX explica las bases de sustentación material de este creciente interés por estrechar los lazos con el resto del continente. Era el momento de empezar a erosionar el dominio absoluto que Europa ostentaba en el comercio con América Latina. La concreción del proyecto estadounidense hacia fines de la década era, además, una doble respuesta: a los intentos de España de reposicionarse en la región, en particular alrededor de la recientemente creada “Unión Iberoamericana”, y a la posibilidad de que se concretara un congreso hispanoamericano, que excluyera a Estados Unidos, como los que habían fracasado en las década anteriores.

La convocatoria de Blaine de alguna forma coincidía con otra convocatoria continental, la lanzada por Argentina y Uruguay, que invitaron a todas las naciones vecinas al Congreso Sudamericano de Derecho Internacional (Montevideo, 1888-9). Frente a esta reunión, que según el Departamento de Estado “*por su naturaleza y para todos sus fines y efectos era exclusivamente sudamericana*”³, el gobierno estadounidense decidió finalmente concretar la convocatoria a la Primera Conferencia Panamericana. Es interesante destacar cómo la convocatoria al congreso en Montevideo dejaba afuera, en forma explícita, a Estados Unidos. El ministro de relaciones exteriores de Argentina, Norberto Quirno Costa, envió una comunicación a Roque Sáenz Peña, quien estaba en Uruguay, indicándole que se había decidido “... *que se invitara [únicamente] a los Estados de Sud América, teniéndose presente que éstos se encuentran vinculados entre sí por los intereses políticos, comerciales y aun de vecindad. Los demás estados, del Norte y Centro de la América o no vendrían o llegarían tarde, o tal vez alguno de ellos asumiera un rol de supremacía*

³ La Unión Panamericana. The Columbus Memorial Library. Tercera Conferencia Internacional de los Estados Americanos. *Memorandum Confidencial* para el uso de los delegados de los Estados Unidos de América del Norte, p. 22. Citado por McGann, Thomas F. 1960 *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 1880-1914* (Buenos Aires), p. 122.

inconveniente...⁴. A la reunión de cierre de dicho congreso asistió nada menos que el presidente argentino, Miguel Juárez Celman, quien pronunció un discurso en el que reivindicó las relaciones con Europa: “*el Viejo Mundo, que no sólo nos envía capital y maquinarias, sino también las... obras de sus grandes pensadores [y]... con el que intercambiamos nuestros productos y dividimos nuestra riqueza⁵*”. Este congreso, que se realizó en la capital uruguaya entre agosto de 1888 y febrero de 1889, marcaría la postura que esgrimiría el gobierno argentino, para confrontar con la postura estadounidense, en la futura conferencia de Washington.

El congreso estadounidense aprobó en mayo de 1888, durante la presidencia de Cleveland, la autorización para la convocatoria a la conferencia panamericana. Las materias que debían tratarse en la misma eran: creación de una unión aduanera; establecimiento de comunicaciones regulares y frecuentes entre los puertos y de un sistema uniforme de aduanas; adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas y de una moneda común emitida por cada gobierno; adopción de legislación sanitaria y de propiedad literaria; y planteo de un plan de arbitraje para la resolución de todos los conflictos que pudieran producirse entre estados americanos. Frente a la inminente concreción de la conferencia, la dirigencia argentina empezó a manifestar su posición frente a la misma, lo cual puede observarse en detalle en el análisis sobre la futura conferencia que el representante argentino en Washington, Vicente G. Quesada, envió por carta al entonces Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina: “...y creo ahora de mi deber rogar á V.E. muy encarecidamente se digne fijar la atención del gobierno argentino sobre los objetos y las tendencias del referido proyecto, así como acerca de los peligros, á mi juicio, á que pudieran exponerse países relativamente débiles y nuevos, en un congreso anti-europeo por sus objetos (...)*Aspiran y pretenden promover sus intereses en ese Congreso, que podría quizá ser para ellos el medio de asegurar mercados exclusivos para su plata sellada, para sus productos y sus mercancías, y por ello sueñan con una union aduanera, que es la uniformidad arancelaria y de régimen. (...) La influencia yankee, pudiera asegurarse, será omnipotente dados esos antecedentes, y á ciertas repúblicas les conviene hacer concesiones á trueque que les rebajen tarifas para ciertas producciones; pero en general puede decirse que en tal caso no se encuentra la República Argentina, ni Chile, ni el Uruguay, ni el Paraguay, ni Bolivia. Si es difícil que la reforma arancelaria triunfe para abrir este mercado á nuestras lanas, qué lógica les guía para promover la baja aduanera? (...) Todo pueblo libre no se somete á tales pactos, por cuanto si necesita lo establece por tratados de comercio, á término fijo, que reglamentan relaciones de nacion á nacion, pero no dentro de todo un continente. No lo ha intentado Europa y esta invencion yankee, sería para nosotros el caballo de Troya. (...) Así, celebrar ligas aduaneras entre todas las naciones del continente americano para uniformar las tarifas, cuando viven en perpétuo divorcio comercial, es, sin exageracion, propósito halade; pero no lo es para los Estados Unidos que es pais fabril, y que necesita mercados para vender el producto de sus industrias nacidas al favor de un sistema proteccionista que hace imposible la competencia con las mercaderias similares de extranjerias. Sería el pacto del lobo con el cordero”⁶. En esta carta puede observarse claramente cómo el representante diplomático del gobierno oligárquico en Estados Unidos es totalmente reticente frente al avance de Estados Unidos en el continente, a la vez que defiende la relación privilegiada con Europa. Sintéticamente, Quesada desarrolla cuáles eran sus preocupaciones principales frente a la convocatoria estadounidense: el carácter antieuropeo del continente (es decir, era claramente conciente de la disputa entre Estados Unidos y Europa en América Latina); el objetivo de Estados Unidos de asegurarse mercados con preferencias (por la unión aduanera); lo dificultoso que era para las naciones latinoamericanas lograr que Estados Unidos redujera las tarifas aduaneras; la necesidad argentina de abrir los mercados europeos para*

⁴ Quirno Costa a Sáenz Peña, 13 de marzo de 1888, en Sáenz Peña, *Escritos*, t. III, p. 359. Citado por McGann, op. cit., p. 123.

⁵ International American Conference, 1880-1890, *Reports of Committees and Discussions Thereon*, 4 vols., Washington, 1890, t. IV, pp. 286-287. Citado por McGann, op. cit., p. 125.

⁶ Carta manuscrita de Vicente G. Quesada al Ministro de Relaciones Exteriores, Quirno Costa, 26 de julio de 1888 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 138, I Conferencia Panamericana. Washington, folios 38 a 51) [El subrayado es nuestro].

sus exportaciones agropecuarias como interés supremo de la política exterior; lo competitivo de las economías argentina y estadounidense, en tanto ambas eran productoras y exportadoras de productos agropecuarios; la imposibilidad de Argentina de competir con la industria estadounidense; y la necesidad de que Argentina se pusiera de acuerdo con el resto de los países sudamericanos para enfrentar las pretensiones estadounidenses y evitar el pacto “del lobo con el cordero”.

Pese a las sugerencias de Quesada de no participar en el cónclave, manifiestas en la carta enviada al Ministro de Relaciones Exteriores el 23 de febrero de 1889, Juárez Celman y Quirno Costa ya habían aceptado la invitación y nombrado una delegación, entendiendo que sería desacertado quedar fuera de la asamblea donde se debatirían temas cruciales para el futuro del continente. Según Quirno Costa, Argentina debía hacer oír su voz en Washington. Se concretaría, hacia fines de 1889, el anhelo de Blaine –nuevamente Secretario de Estado-, que traducía los intereses de los grandes capitalistas estadounidenses, necesitados de nuevos mercados para colocar su creciente producción, de nuevos destinos para exportar sus capitales y de nuevos tomadores de empréstitos a quienes prestarles dinero.

III. La Conferencia y debate sobre la unión aduanera

La Primera Conferencia Panamericana se llevó a cabo en Washington entre el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890. En el congreso participaron 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Argentina estuvo representada por dos delegados, ambos futuros presidentes: Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana. Estados Unidos tenía una delegación de diez miembros, altos representantes de la burguesía: John B. Henderson –jefe de la delegación, ex senador de Missouri-, Charles R. Flint –de New York, gran comerciante, dueño de barcos y financista con intereses en América Latina-, Conelius N. Bliss –magnate proteccionista de Nueva York-, Andrew Carnegie –dueño de minas de hierro y gran fabricante de acero de Pittsburgh-, Clement Studebaker –de Indiana, el mayor fabricante de carruajes y vagones-, Morris M. Estee –abogado de California, dedicado a la producción de fruta-, Henry G. Davis –de Virginia Occidental, consuegro de Blaine y relacionado con uno de los proyectos de ferrocarril panamericanos que se planeaba construir, además de intereses en la explotación del carbón-, John F. Hanson –empresario textil de Georgia-, T. Jefferson Coolidge –financista y banquero de Boston- y William Henry Trescot –el único con experiencia diplomática-. Flint, Hanson, Davis y Trescot eran demócratas, mientras que los otros seis eran republicanos. Sólo Estee, único delegado del Oeste, representaba los intereses agrícolas. James Blaine, sin ser parte de la delegación de su país, ocupó la presidencia de la conferencia y fue el personaje más destacado.

En la conferencia se desarrollaron los siguientes temas: plan de arbitraje, tratados de reciprocidad, ferrocarril intercontinental, comunicación marítima, convenios sanitarios, reglamentación aduanera, moneda común de plata, patentes y marcas comerciales, pesas y medidas, tasas portuarias y banco internacional. En la invitación a la conferencia que había extendido Bayard, Secretario de Estado de Cleveland –y renuente a aceptar la iniciativa de Blaine-, se afirmaba que la conferencia sólo podía realizar recomendaciones, que de ninguna manera se tornarían en decisiones compulsivas para los participantes⁷. Esta disposición, como veremos más adelante, terminaría siendo un obstáculo para las ambiciones de Blaine sobre los alcances de lo acordado en la conferencia.

Las instrucciones a la delegación argentina se desarrollaron, en parte, en una carta del Ministro Quirno Costa, enviada a Manuel Quintana el 24 de julio de 1889. En esta misiva, se aclaraba la posición del gobierno argentino, que “*se ha limitado á aceptar la invitación para tratar asuntos de comercio y otros de interés general, sin entrar en ninguna especificación al respecto, á*

⁷ En carta manuscrita detallando la invitación a la conferencia, del 13 de julio de 1888, Bayard describe el proyecto aprobado por el congreso y destaca que la conferencia sólo podría emitir recomendaciones en tanto era consultiva. Carta de Bayard del 13 de julio de 1888 (NARA, DS, First International Conference of American States).

fin de que los representantes argentinos tengan la suficiente libertad de acción para abstenerse en aquellos puntos que no se considere prudente discutir ni comprometer opinión”⁸. La postura argentina podría resumirse del siguiente modo: oposición a toda unión aduanera (teniendo en cuenta que el proteccionismo estadounidense se basaba en un principio económico opuesto al liberalismo que promovía la Argentina), rechazo de toda propuesta de arbitraje permanente que impusiera una autoridad supranacional sobre las soberanías nacionales particulares e insistencia en la necesidad de crear líneas de navegación directas y de eliminar todas las trabas aduaneras estadounidenses, que dificultaban el acceso de las mercancías argentinas. En las instrucciones aparecen dos ejes: uno económico y explícito (cuidar el mercado europeo) y otro político e implícito (frenar el avance de Estados Unidos en América)⁹.

Desde el inicio, los delegados argentinos chocaron permanentemente con sus pares estadounidenses y pusieron todo su empeño en complicar lo más posible el avance de las negociaciones y el arribo a cualquier tipo de acuerdo. Hubo un claro contraste entre la actitud “constructiva” de la delegación encabezada por Blaine y la “obstruccionista” de sus pares argentinos. Como plantea Ernesto Quesada, hijo del otrora representante argentino en Estados Unidos, “*Los dos argentinos (...) fueron el eje de las discusiones, dentro y fuera de la sala de sesiones, en constante choque con la delegación estadounidense y convirtiéndose para todos en los involuntarios trouble fetes del congreso, máxime cuanto ninguno de los dos entendía inglés y lo poco que adivinaban en los discursos de los colegas angloamericanos involuntariamente lo interpretaban con espíritu prevenido, dando así lugar a curiosos incidentes recogidos en las actas de secretaría y a recriminaciones insertas en los debates taquigráficos...*”¹⁰.

Lo anterior puede constatarse revisando todos los incidentes que protagonizó la delegación argentina, que se enfrentó a los anfitriones en la discusión formal sobre cómo debía llevarse a cabo la conferencia. Puso reparos en la elección del secretario y del presidente –Blaine– de la conferencia, se rehusó a participar de la excursión oficial por varias ciudades que organizaron los anfitriones –pensada para mostrar, en una larga excursión a bordo de un “tren-palacio”, los adelantos industriales de la gran nación del norte–, presentó sus objeciones frente a la heterogeneidad de opiniones de los diez delegados norteamericanos –sosteniendo que debían expresar la posición unánime del gobierno estadounidense–, exigió que las actas fueran leídas no sólo en inglés sino también en castellano (y la designación de otro secretario de la Conferencia que hablara esa lengua) y se opuso a que se tratara cualquier punto que no figurase expresamente en el temario original, entre otras cuestiones de forma. Frente a la disonante predisposición de Argentina a dar por descontado el dominio estadounidense en la conferencia, el diario *Sun*, aliado demócrata de Blaine, denunció a los que se le opusieron en la sesión inaugural como “*empleados e instrumentos de Inglaterra*”¹¹. Los delegados argentinos se destacaron, según la prensa que cubría la conferencia, por la minuciosidad con que escrutaban cualquier propuesta estadounidense que consideraran violatoria de sus derechos. Esta actitud causaría honda impresión no sólo en la prensa, sino también entre los demás delegados latinoamericanos.

La delegación estadounidense, principal interesada en que los objetivos de la conferencia se concretaran, intentó resolver todas las controversias y tuvo una actitud negociadora y conciliadora frente a los constantes reclamos argentinos: debieron ceder más de lo previsto, para no ver

⁸ Carta de Norberto Quirno Costa a Manuel Quintana, Buenos Aires, 24 de julio de 1889, en *Colección Quirno Costa, Archivo de la Academia Nacional de la Historia*, Caja X, folio 253.

⁹ Cfr. Instrucciones para los Plenipotenciarios de la República Argentina en el Congreso de Washington, Don Vicente Quesada, don Manuel Quintana y don Roque Sáenz Peña, en *MREC Libro de instrucciones expedidas á los Agentes Diplomáticos Argentinos, 1854-1927*, pp. 202-212.

¹⁰ Quesada, Ernesto 1919 “La conferencia panamericana de Washington”, Curso de legislación y tratados panamericanos, Conferencia dada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, lunes 6 de octubre, en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, pp. 309-351 (Buenos Aires), p. 311.

¹¹ Esta cita está extraída de la carta enviada por Martí al diario *La Nación* el 4 de octubre de 1889, y publicada el 14 de noviembre. Martí –quien hacia finales de 1890 se convertiría en cónsul argentino en Nueva York, hasta que la lucha por la independencia cubana lo llevó a reembarcarse hacia la isla– actuaba como corresponsal de ese periódico, y cubrió, con brillantes relatos, los pormenores de la Conferencia.

derrotadas todas sus iniciativas. Ernesto Quesada muestra cómo Blaine dejó de lado los proyectos iniciales, en pos de evitar el fracaso total de la Conferencia: “...es unánime la opinión de que los argentinos Quintana y Sáenz Peña se destacaron entre todos y, en realidad, marcaron rumbos en todas las cuestiones principales: sin duda a su actitud se debió que Blaine prefiriera dejar adormecer por el momento sus viejos propósitos (...) de llegar a la hegemonía continental estadounidense por la unión aduanera, la unión monetaria, e indirectamente por el arbitraje, con el establecimiento de una alta corte panamericana; comprendió que si insistía con su actitud resuelta, haría fracasar la conferencia y ésta probablemente se disolvería”¹².

Un eje de discusión fundamental, al que nos dedicaremos a analizar en este artículo, giró en torno a la unión aduanera – *Zollverein*-, viejo proyecto que Blaine venía propagandizando desde la campaña presidencial de 1884. Para los exportadores estadounidenses, el incremento del comercio con América Latina era la razón de ser del proyecto panamericano y se encargaron de impulsarlo. Este tema, de vital importancia, fue abordado por la comisión que estaba integrada por los siguientes delegados: Valente, Henderson, Sáenz Peña, Romero, Martínez Silva, Alfonso, Guzmán y Polet Perazza. El texto que se formuló en la misma el 10 de abril de 1890 y que luego fue votado en la plenaria de la Conferencia, excluía la unión aduanera y alentaba, en cambio, el establecimiento de acuerdos comerciales de reciprocidad: “*Recomiéndase a los gobiernos representados en esta conferencia, á cuyos intereses convenga celebrar tratados parciales de reciprocidad comercial, la negociación de estos tratados con una ó más de las naciones americanas, con quienes les convinieren concluirlos, bajo las bases que fueren aceptables en cada caso, teniendo en cuenta la situación, condiciones e interés especiales de cada nación, con objeto de promover su bienestar común*”¹³. Esto implicaba, como veremos a continuación, el fracaso de la iniciativa estadounidense de establecer una unión aduanera americana. Como concesión a Estados Unidos, se incluyó una recomendación para promover acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. Sin embargo, y más allá de esta mención, el congreso y el gobierno estadounidense no cambiaron la lógica proteccionista de su país respecto a ciertos productos “sensibles”, entre los que se encontraba la lana, clave en las exportaciones argentinas. Esto hizo que la recomendación de apertura comercial recíproca y bilateral quedara sólo en el papel, al menos hasta que, con la nueva llegada a la presidencia del demócrata Cleveland en 1893, la situación cambiara temporalmente.

La delegación argentina tuvo un papel destacado en el ataque contra la iniciativa de la unión aduanera y aprovechó también las diferencias internas en la delegación estadounidense, que era la promotora de ese proyecto. Así lo explica Sáenz Peña a Zeballos en carta del 2 de febrero de 1890: “*Con la Liga Aduanera, de cuya comisión soy miembro, pasa algo más curioso; los E.U., digo mal, Mr. Henderson personalmente, se pronunció en contra del Zollverein, sin haberlo discutido; le pregunté si esa era la opinión de su Gobierno y me contestó que no la conocía, ni tampoco la de su Delegación; insinué la conveniencia de suspender la sesión hasta que pudiéramos hablar oficialmente, pero los pedidos amistosos y la contemplación que ellos nos guardan me decidió a continuar; Mr. Henderson mira el Zollverein como impracticable por el momento; pero acepta Tratados de reciprocidad; esto estaba en las instrucciones de su telegrama y consultaba nuestras conveniencias; lo invité pues a una reunión privada y le insinué Bases de un Tratado sobre la libre introducción de nuestras lana; lo aceptó personalmente, pero hasta ahora no ha podido hablar a Blaine ni a sus colegas*”¹⁴. Al no prosperar esta iniciativa para la introducción de lanas argentinas en el mercado del país del norte, los delegados argentinos profundizaron su ataque contra el proyecto de la unión aduanera¹⁵.

¹² Quesada, op. cit., pp. 321-322.

¹³ Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1938 *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas* (Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional), p. 35.

¹⁴ Sanz, op. cit., p. 39.

¹⁵ Había una diferencia entre Zeballos y Sáenz Peña en cuanto a las relaciones comerciales con Estados Unidos. Mientras el primero era más optimista e impulsaba a sus delegados a impresionar bien a Blaine, con el objetivo de obtener concesiones aduaneras, el delegado argentino consideraba que el proteccionismo estadounidense era inamovible.

En la sesión del 15 de marzo de 1890, el delegado argentino Sáenz Peña se explayó sobre la unión aduanera, el librecambio intercontinental y los tratados de reciprocidad: *“No es un misterio para nadie, que las naciones de América sostienen y desenvuelven su comercio de sus relaciones con Europa; el fenómeno económico se explica naturalmente y sin esfuerzo; nuestras riquezas las forman los productos del suelo, y si hay en el continente un mercado, que es manufacturero a la vez, él debe merecernos consideraciones especiales que tendré la satisfacción de dedicarle; pero es lógico, forzoso, inevitable, que los países productores de frutos naturales, o de materia prima, busquen y procuren los mercados fabriles, y especialmente aquellos que los reciben libremente”*. (...) *“...[el intercambio entre el Viejo y el Nuevo mundo] nace y vive del complemento de la riqueza productora con la fuerza fabril, y todo lo que tienda a ligar mercados similares en la producción será estéril, cuando no pernicioso; (...) un pacto continental sería innecesario, cuando menos, a la mayoría de los países hispanoamericanos; asegurar el librecambio entre mercados que no se cambian nada, sería lujo de utopía y ejemplo de esterilidad, yo estoy muy lejos de combatir el librecambio, resisto sólo las declaraciones suntuosas que serían tan desfavorables como impropicias al comercio de América”*¹⁶. Sáenz Peña luego explicó cómo Estados Unidos se rehusó en 1870 a aprobar un tratado comercial bilateral con Argentina, y sugirió que en 1890 no ocurriría algo muy distinto.

Esta oposición argentina al proteccionismo norteamericano antecedió a la conferencia. Así lo advertía ya Vicente G. Quesada, en carta manuscrita al Ministro de Relaciones Exteriores Quirno Costa, el 5 de enero de 1888. En esta carta, Quesada comenta el proyecto del senador Sherman para convocar a la conferencia panamericana: *“... y llamo la atención de V.E. sobre el hecho significativo de que, mientras se manifiesta el deseo de estrechar relaciones comerciales, el mismo senador es el mas ardiente defensor del sistema proteccionista, y en especial del alto derecho aduanero impuesto á la lana. De manera que no se explica la sinceridad del proyecto por cuanto se cierra el mercado á nuestras lanas y se pretende que, aun modifiquemos nuestros impuestos, para favorecer la producción yankee. El comercio no se promueve sino obedeciendo las leyes del intercambio equitativo, es decir, hacer posible el cambio de producciones, sean materias primas ó manufacturas; pero aquí creen que debemos constituirnos en sus obligados consumidores para encontrar mercado al exceso de su plata sellada y á sus carísimas producciones fabriles lanares ó de algodón. El proyecto, pues, para promover una reunión de delegados de esas repúblicas, es lo mas grave que puede idearse, porque si prevalece la mayoría se hará decisiva la influencia yankee, que es todo poderosa en las repúblicas de la América Central, como lo es en México, mientras que las naciones del Plata, ni Chile ni Bolivia, tienen los mismos intereses ni las mismas ventajas. El Brasil que cuenta este mercado como el mas poderoso consumidor de su café, tambien se encuentra en condiciones superiores á la República Argentina, cuyas carnes, cueros, lanas y producciones agrícolas no son aquí consumidas. No habría interés equitativo en ligarse por pactos internacionales cuando la libertad de acción nos ha dado tan fecundos resultados. Creo de mi deber dar a V.E. cuenta del proyecto y llamarle la atención sobre la trascendencia de su objeto, lo que no escapará por cierto al elevado criterio de V.E.”*¹⁷. Quesada pone blanco sobre negro la posición de argentina: no a rebajar tarifas aduaneras argentinas para los productos fabriles estadounidenses mientras no se permitiera entrar libremente al mercado del norte a las exportaciones primarias argentinas, especialmente a la lana. Conociendo las tendencias proteccionistas estadounidenses, Quesada plantea que es improcedente negociar así un pacto comercial continental. El carácter competitivo de las economías argentina y estadounidense impedía avanzar en un mayor intercambio comercial.

La Nación, entre otros a través de su corresponsal José Martí, se expresaba también en contra de la unión aduanera que proponía Estados Unidos: *“En 1883, mientras iba la comisión*

¹⁶ Citado por Silva, Carlos A. 1946 *La política Internacional de la Nación Argentina* (Buenos Aires: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Informaciones), pp. 778-779. [El subrayado es nuestro]

¹⁷ Carta manuscrita de Vicente G. Quesada al Ministro de Relaciones Exteriores Quirno Costa, 5 de enero de 1888 (AMREC, Legación Argentina en Estados Unidos, Expediente 9/888, número de comunicación 9, I Conferencia Panamericana. Washington, folios 1 a 3).

*convidando al congreso internacional ¿no se cerraron las puertas, para contentar a los criadores nativos, a las lanas sudamericanas? ¿No quiere el senado aumentar hoy mismo, cara a cara del congreso internacional, el gravamen de la lana de alfombras de los pueblos a quienes se invita a recibir sin derechos, y a consumir de preferencia los productos de un país que le excluye los suyos?”*¹⁸. Martí denunciaba el proteccionismo estadounidense, como la contrapartida del expansionismo político, ambos sintetizados en el proyecto panamericano defendido por Blaine. Y, con suma claridad, sintetizaba los límites económico-sociales y políticos del proyecto estadounidense: *“O se priva el gobierno republicano del apoyo de los proteccionistas que lo eligieron para que lo mantuviese en granjería, lo que fuera sacrificio inútil, porque el congreso federal, que es el de las empresas, reprobaría la deserción del gobierno. O se convida a los pueblos americanos a sabiendas, con la esperanza vaga de recobrar concesiones que los entraban para el porvenir, a formular tratados que de antemano desechan los poderes a quienes cumpliría ejecutarlos, y los intereses que los encumbran al gobierno”*¹⁹. Estos intereses que “encumbran al gobierno” a las oligarquías latinoamericanas son los de los ingleses, opuestos al *Zollverein* que había sido ideado por Blaine. Martí era conciente de la disputa interimperialista que se escondía detrás de los debates panamericanos y destacaba el énfasis con que Roque Sáenz Peña denunciaba el hipócrita discurso de Estados Unidos, que pedía por una unión aduanera para reforzar el comercio continental, a la vez que se negaba a firmar acuerdos bilaterales que lesionaran su política proteccionista. En una carta enviada a *La Nación* el 31 de marzo de 1890 –y publicada el 9 de mayo–, citaba las encendidas palabras de Sáenz Peña: *“...porque si a reciprocidades vamos, ¿cómo podremos los argentinos conformarnos a ella sino gravando el pino y las máquinas, y el petróleo de los Estados Unidos con el mismo sesenta por ciento con que nos gravan los Estados Unidos nuestras lanas? ¿Ni a qué reciprocidad se nos convida, si cuando los argentinos la ofrecimos al secretario Fish, en 1870, nos dijo Fish que los tratados recíprocos eran inconstitucionales y contrarios a la política de los Estados Unidos; si ahora mismo rechaza el congreso el tratado que ajustó con México el presidente Grant, como rechazó el que se había celebrado con Santo Domingo?”*. La férrea oposición argentina fue uno de los causales del fracaso del proyecto de unión aduanera que Estados Unidos pretendía discutir en la conferencia: *“la idea de encerrar el continente en una unión aduanera, inspirada en el Zollverein que dismanteló las barreras comerciales entre los diversos Estados alemanes y permitió la unificación económica y política del país (completada en 1870-1871), no encontró mayor receptividad y no se concretó debido, sobre todo, a la oposición de la Argentina y de Chile durante la Primera Reunión Panamericana realizada en Washington”*²⁰. Argentina, como la mayoría de los otros países latinoamericanos, no estaba dispuesta a sacrificar los ingresos que proveía la aduana de su país, ni tampoco a poner en riesgo su vínculo de complementariedad subordinada con Europa, por medio de una unión aduanera con Estados Unidos y el resto del continente, con los cuales la relación comercial era aún exigua. Además, tal acuerdo para eliminar o disminuir las tarifas en el comercio continental era incompatible con el proteccionismo de Estados Unidos, cuyo congreso nacional, aún durante la conferencia, discutía un proyecto para elevar las tarifas aduaneras. Finalmente, la conferencia aceptó que la idea de la unión aduanera era “prematura” y solamente recomendó, como se consignó al principio de este apartado, incrementar el comercio a partir de tratados de reciprocidad entre países.

IV. Balance de la Primera Conferencia Panamericana

El esfuerzo panamericanista encabezado por el gobierno norteamericano a fines de la década de 1880 tuvo por objeto promover el comercio hemisférico y desarrollar procedimientos para la resolución pacífica de disputas entre los países de la región, como forma de establecer una mayor

¹⁸ Martí, carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada 19-20/12/1889.

¹⁹ Citado por Soler, Ricaurte 1980 *Idea y cuestión nacional latinoamericanas. De la independencia a la emergencia del imperialismo* (México: Siglo Veintiuno), p. 257.

²⁰ Moniz Bandeira, Luiz Alberto 2007 *La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak* (Buenos Aires: Norma), p. 33.

injerencia en América Latina, y de erosionar la influencia europea, de modo de afianzar la doctrina Monroe. Reflejó los intereses de los hombres de negocios estadounidenses, que habían descubierto interesantes posibilidades inversoras en la región. No es casual, entonces, que la delegación estadounidense estuviera integrada mayoritariamente por grandes industriales y financistas. El objetivo de Estados Unidos de concretar su viejo proyecto panamericano cobraba una especial significación en el contexto del último cuarto de siglo, de consolidación de su expansión económica y de su disputa con Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia y Bélgica por acrecentar los intereses económicos, políticos y estratégicos en América Latina. Se concretó, además, cuando había algunos proyectos de articulación a través los congresos latinoamericanos y de reconstruir viejos lazos con España y Portugal, a partir de una Unión Iberoamericana, en el marco del cuarto centenario de la llegada de Colón a América. Ésta es una de las razones por las que la prensa europea reaccionó en general con abiertas críticas a la Conferencia de Washington y, tras su finalización, habló de rotundo fracaso. En realidad, el resultado más significativo para Estados Unidos fue el hecho de haber concretado la conferencia, que sería la piedra fundamental del proceso panamericano que se desarrollaría en las siguientes décadas y que había logrado imponerse sobre otros congresos iberoamericanos e latinoamericanos, en los que Estados Unidos quedaría excluido. Se constituyó, en ese sentido, la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, que bajo el nombre de la Oficina Internacional (o Comercial) de las Repúblicas Americanas sería luego la Unión Panamericana.

Blaine, a través de su proyecto de unión aduanera de 1881, luego retomado en la Conferencia de 1889-1890, planteaba que Estados Unidos podría beneficiarse con un mayor mercado exportador, que podría ampliarse en América Latina. Éste era el principal objetivo de la Primera Conferencia Panamericana ya que la exportación de capitales estadounidenses hacia esta región aún no era tan significativa. El principal impulsor del panamericanismo en Estados Unidos era el Partido Republicano, o más bien ciertos sectores del republicanismo del Este, que querían incrementar sus exportaciones fabriles, aunque debieron enfrentar el dogma partidario del proteccionismo. Pero también había apoyo de sectores demócratas, más proclives en general al proteccionismo. Para mejorar el intercambio con América Latina, planteaban quienes necesitaban exportar cada vez más, habría que abrir el mercado estadounidense a las lanas, el cobre y el azúcar, es decir, otorgar contraprestaciones. Esto los enfrentaría a los sectores proteccionistas, situación que se profundizaría en las décadas siguientes.

El objetivo de la delegación argentina, desde el inicio y como lo apreciamos más arriba a través de las instrucciones que recibió del ministerio de relaciones exteriores, fue dificultar lo más posible cualquier avance que planteara Estados Unidos. La economía explicaba los desacuerdos con Estados Unidos y, en este aspecto, la elite argentina optó por proteger el vínculo privilegiado con Europa y Gran Bretaña. Roque Sáenz Peña y Quintana supieron aprovechar la falta de experiencia diplomática y las contradicciones internas de sus pares estadounidenses –casi todos hombres de negocios sin experiencia alguna en las lides diplomáticas- para hacer que fracasaran la mayoría de las iniciativas impulsadas por Blaine. Según el balance de Roque Sáenz Peña, la posición original de los países participantes en la Conferencia auguraba un panorama poco favorable para la Argentina: Brasil obedecía a Blaine para conseguir su apoyo en el arbitraje por Misiones, Uruguay había terminado votando por Blaine para la presidencia de la Conferencia, Perú tenía deudas con Blaine luego de su enfrentamiento con Chile, Colombia debía respetar a Estados Unidos por el tratado de neutralidad del istmo, Venezuela buscaba el apoyo estadounidense por su disputa con Inglaterra por Guayana, Centroamérica se resentía por su debilidad y México actuaba con timidez. Sin embargo, la delegación argentina logró en los meses que duró la Conferencia revertir esa pasividad general y la sumisión frente al creciente poderío estadounidense. Esto trajo prestigio y reconocimiento a la Argentina entre los demás países latinoamericanos y además potenció las figuras de sus representantes²¹. Así justificaba Sáenz Peña la actitud confrontativa de la Argentina

²¹ El informe de la delegación argentina fue escrito por Sáenz Peña el 25 de junio de 1890 en Buenos Aires y publicado en las *Memoria de Relaciones Exteriores*, año 1891. Tres días después, el presidente aprobó por decreto la actuación de los delegados argentinos. El 30 de junio, Sáenz Peña asumía como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, en parte

en Washington: *“Tuvimos que tomar iniciativas inevitables, que nos trajeron choques y asperezas, hasta habernos dicho la prensa de Nueva York que veníamos comprados por el oro de Inglaterra; hoy la situación está invertida y si los E.U. nos consideran sobre todas las Delegaciones, es porque saben que alguna influencia ejercemos sobre todas las demás”*²².

Argentina, por esos años, consolidaba una economía agroexportadora más competitiva que complementaria con la potencia del norte. La reacción argentina ante el proyecto estadounidense, entonces, fue oponerse a toda “integración”, cosa que logró admirablemente ya que la conferencia fue un gran fracaso. El recurso retórico del “anti-imperialismo” esbozado en distintos momentos por los enviados argentinos, sin embargo, no era más que la máscara de una dependencia cuyos amos se encontraban en Europa. En esta conferencia panamericana, la postura argentina muestra las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense. Argentina operó como agente inglés-europeo en el continente. Por eso no hay que confundir estas posturas antinorteamericanas de la oligarquía argentina con posturas antiimperialistas y autonómicas. ¿Qué querían los delegados argentinos en esta primera conferencia continental? Impedir todo avance concreto de Estados Unidos en el continente y, a la vez, presionar para que se abriera el mercado estadounidense para los exportadores de lanas argentinos. La lana era por esos años una de las principales exportaciones de Argentina, pero no para el mercado estadounidense, que estaba protegido. La oposición a la unión aduanera propuesta por el país del norte no se explicaba por ningún tipo de postura que tendiera a proteger la producción industrial local, sino que tenía por objeto presionar para profundizar el libre comercio. Por eso, la delegación argentina, sabiendo de la imposibilidad de ampliar su participación en el mercado estadounidense, operaría como obstaculizador de las propuestas estadounidenses. El lema de “América para la Humanidad” esgrimido por Sáenz Peña, entonces, podría leerse como “América con Europa”, claramente contrario a la “América para los (norte) americanos”, propuesto varias décadas antes por Monroe y reactualizado en la última década del siglo XIX.

Así interpretaba Martí el conflicto que se desarrollaba en Washington: *“De una parte hay en América un pueblo que proclama su derecho de propia coronación a regir, por moralidad geográfica, en el continente, y anuncia, por boca de sus estadistas, en la prensa y en el púlpito, en el banquete y en el congreso, mientras pone la mano sobre una isla y trata de comprar otra, que todo el norte de América ha de ser suyo, y se le ha de reconocer derecho imperial del istmo abajo, y de otra están los pueblos de origen y fines diversos, cada día más ocupados y menos recelosos, que no tienen más enemigo real que su propia ambición, y la del vecino que los convida a ahorrarle el trabajo de quitarles mañana por la fuerza lo que le pueden dar de grado ahora. ¿Y han de poner sus negocios los pueblos de América en manos de su único enemigo, o de ganarle tiempo, y poblarse, y unirse, y merecer definitivamente el crédito y respeto de naciones, antes de que ose demandarles la sumisión el vecino a quien, por las lecciones de adentro o las de afuera, se le puede moderar la voluntad, o educar la moral política, antes de que se determine a incurrir en el riesgo y oprobio de echarse, por la razón de estar en un mismo continente, sobre pueblos decorosos, capaces, justos, y cómo él, prósperos y libres?”*²³. El cubano, a diferencia de la delegación argentina, planteaba una posición anti-imperialista y latinoamericanista. Aún teniendo en claro de que su objetivo era lograr la independencia de España, ya era plenamente consciente que había que evitar el otro imperialismo que acechaba sobre Cuba y sobre el resto de América Latina: Estados Unidos. No planteaba recostarse en una potencia imperial para limitar a la otra (a diferencia de muchos cubanos que planteaban en ese entonces o bien el “anexionismo” o bien la estrategia de una alianza con Estados Unidos para terminar con la relación colonial que todavía unió a la isla con España). Si bien parte de la oligarquía argentina “utilizó” los punzantes argumentos de Martí – recordemos que el periódico de Mitre lo nombró su corresponsal en Washington y publicó sus

gracias al prestigio obtenido por sus intervenciones en la Conferencia de Washington. Durante su breve mandato, enseguida jaqueado por la Revolución del Parque, Sáenz Peña planeó convocar desde la Argentina a un congreso americano para unir bajo su iniciativa al resto de las naciones latinoamericanas.

²² Carta reservada de Sáenz Peña a Zeballos, 2 de noviembre de 1890. Citada por Sáenz, op. cit., p. 50.

²³ Martí, José, carta a *La Nación* del 02/11/1889, publicada 19-20/12/1889.

furibundas crónicas-, debe quedar claro que fue un recurso para oponerse a Estados Unidos, pero desde una posición totalmente distinta a la que planteaba Martí e intentaría llevar a la práctica en 1895, cuando desembarcó en Cuba para la guerra de independencia de España²⁴.

Argentina se había salido con la suya en Washington: impidió que el tratado de arbitraje obligatorio fuera firmado por todos –tema no abordado en este artículo, por centrarse en las discusiones sobre la unión aduanera-, logró que todos sí firmaran su proyecto que condenaba el derecho a la intervención y, fundamentalmente, echó por tierra el proyecto de unión aduanera. En cada una de las comisiones, los delegados argentinos se ocuparon de intentar encolumnar al resto de los delegados latinoamericanos para poner palos en la rueda en todos los proyectos estadounidenses. Sáenz Peña y Quintana fueron la pesadilla de Blaine, que había trabajado durante buena parte de su vida para lograr la concreción de esta conferencia –como trampolín político para sus aspiraciones presidenciales-, asegurando que de la misma saldrían aprobados los proyectos que había elaborado. Lograron, así, proteger los intereses comerciales que vinculaban a Argentina con Europa, ahuyentando cualquier fantasma de asociación continental que pusiera límites al intercambio con el viejo continente. Esta línea de intervención estaba caracterizada no sólo por un enfrentamiento a Estados Unidos sino por la negación de cualquier perspectiva que alentara una unión latinoamericana alternativa. La referencia, en casi todos los discursos, era el vínculo con Europa, que debía ser privilegiado a toda costa. Eso es lo que escondía el célebre *slogan* de Sáenz Peña de “América para la Humanidad”. La clase dominante argentina entendía que su posición privilegiada dependía de mantener y reforzar las relaciones económicas con Europa, evitando las amenazas de otras potencias. No necesitaban del resto de las naciones latinoamericanas, ni como mercados, ni para construir una asociación que permitiera ampliar el margen de autonomía en las negociaciones con las potencias. La generación del 80 seguía tan lejana del ideario bolivariano como lo habían estado sus predecesores. Se consideraban superiores y distintos al resto de los países latinoamericanos, y veían a Estados Unidos como un potencial competidor y como un país que, por sus pretensiones hegemónicas en la región, podía hacer peligrar esa posición privilegiada.

V. Conclusiones

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

²⁴ Hacia 1898, en plena guerra cubano-española, y tras la intervención de Estados Unidos, Sáenz Peña se manifestaría en contra de dicha intervención y a favor del gobierno jaqueado de España en la isla. El futuro presidente argentino volvía a manifestar que su postura anti-yanqui se sustentaba en su orientación europeísta, y no en una perspectiva latinoamericanista.

representantes brasileros y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados de europeos y estadounidenses para las exportaciones –mayoritariamente primarias o agroindustriales- de estos países. La posición Argentina se enmarcaría, según nuestra hipótesis, en la tradicional postura de confrontación con Estados Unidos, debido a una histórica contradicción estructural entre las economías argentina y estadounidense, que se remonta ya a finales del siglo XIX, como mostramos en este artículo. Es a partir de estos problemas del presente que entendemos que es imprescindible continuar reflexionando sobre la historia de la relación entre Argentina y Estados Unidos.

Las políticas exteriores de la Argentina que confrontaron con los Estados Unidos a lo largo de la historia no siempre deben interpretarse como políticas “autónomas” y menos aún como políticas “antiimperialistas”. Es preciso diferenciar entre aquellas que se articulan con propósitos autonómicos de carácter económico y político en general, de las que, partiendo de núcleos de poder interno en el seno del Estado dependiente, responden a la asociación con otros capitales extranjeros en los que se recuestan para distanciarse de los Estados Unidos.

Desde este enfoque, entendemos que algunos de los sectores que en lo últimos años se opusieron al ALCA y al avance de los Estados Unidos en la región, en realidad respondían a vínculos económicos y políticos con otras potencias -Europa, China, Rusia-. Debe evitarse, en el análisis, confundir una política exterior “antiimperialista” con una política anti-estadounidense. El “alejamiento” respecto a Estados Unidos puede a veces no ser más que la contra-cara de la profundización de la dependencia con otros centros del capital internacional.

En la Primera Conferencia Panamericana, la postura argentina muestra las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense, que se mantendrán a lo largo del siglo XX. Argentina operó, en esa oportunidad, como agente inglés-europeo en el continente. Por eso no hay que confundir, a lo largo del siglo XX y principios del XXI, las posturas antinorteamericanas con las posturas antiimperialistas y autonómicas. ¿Qué querían los delegados argentinos en el siglo XIX? Que se abriera el mercado estadounidense para los exportadores de lanas argentinos. La lana era por esos años la principal exportación de Argentina, pero no para el mercado estadounidense, que estaba protegido. La oposición a la unión aduanera que proponía el país del norte no era por ningún tipo de postura que tendiera a proteger la producción industrial local, sino que tenía por objeto presionar para profundizar el libre comercio. En el mismo sentido, a principios del siglo XXI, la postura de la Argentina en la OMC y en las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea se centró en lograr que esos polos del capitalismo mundial restringieran su protección a sus productores primarios. Esa sería la condición para abrir aún más el mercado interno argentino. No se cuestionaba el fondo de los acuerdos de libre comercio que proponía Estados Unidos, sino que se pretendía que la apertura comercial fuera bilateral, que hubiera “contraprestaciones”. No se impugnaba el libre comercio, sino que se pedía que fuera general, incluyendo las diversas formas de protección que afectaban a los exportadores argentinos.