

Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano

Leandro Ariel Morgenfeld*

Este artículo analiza, a partir de documentación inédita de los principales archivos argentinos y estadounidenses, la crucial Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (Río de Janeiro, 1947), en la cual se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Estados Unidos y Argentina, representada por el canciller Bramuglia –que aprovechó el cónclave para presentar la “tercera posición” de Perón– se enfrentaron sobre el carácter que debía tener dicho tratado. Un año más tarde se realizó la IX Conferencia Interamericana (Bogotá, 1948), en la cual se estableció la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La delegación argentina volvió a enfrentarse a la estadounidense para evitar, entre otras cosas, que la nueva organización interamericana tuviera injerencia en las actividades militares de cada país.

This article analyzes, with unpublished documents from important Argentine and U.S. archives, the crucial Conference for the Maintenance of Peace and Security (Rio de Janeiro, 1947), which adopted the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (known as the Rio Pact). The United States and Argentina, which was represented by Foreign Minister Bramuglia and used the meeting to present Perón's “third position”, clashed over the character that such a treaty should have. A year later, the Ninth Inter American Conference took place (Bogota, 1948), which established the Charter of the Organization of American States (OAS). Argentina's delegation again confronted the Americans to prevent, among other things, that the new inter-American organization have the capability to interfere in the military activities of each country.

Palabras clave: Sistema interamericano; OEA; TIAR; Argentina-Estados Unidos; Tercera posición.

Keywords: Inter-American System; OAS; Rio Pact; Argentina-United States; third position

Fecha de recepción: 11/02/2010

Fecha de aceptación: 30/07/2010

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza dos conferencias fundamentales para el sistema interamericano que se constituyó en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial y se centra en la relación entre Argentina y Estados Unidos, dos países que llevaban una década de enfrentamiento bilateral en el ámbito de la Unión Panamericana. Entender, a partir de una investigación basada en documentación inédita, las posiciones de estos dos países puede arrojar luz para comprender el carácter que tuvieron tanto el estratégico Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), elementos fundamentales en el continente en la segunda mitad del siglo XX. En la década previa, la Casa Blanca y la Casa Rosada protagonizaron sendos enfrentamientos diplomáticos, en la Conferencia de Consolidación de la Paz

* Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, Económicas y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IDEHESI y becario posdoctoral del CONICET.
leandromorgenfeld@hotmail.com.

(Buenos Aires, 1936), en la Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938) y en las tres Reuniones de Consulta de Cancelleres (Panamá 1939; La Habana 1939 y Río de Janeiro 1942). El desafío que había planteado Buenos Aires a Washington durante la guerra rompió la unanimidad continental y significó un gran dilema para el sistema panamericano. Hacia el final de la conflagración, en la Conferencia de Chapultepec (México, de febrero a marzo de 1945) se discutió especialmente el “caso argentino” y cómo normalizar las relaciones con ese país, a la vez que se planeó una conferencia especial que se realizaría en Río de Janeiro para aprobar un tratado militar continental. Las diferencias entre el gobierno de Truman y el de Perón pospusieron por dos años ese trascendental cónclave –terminó realizándose en 1947, tras la publicación de la Doctrina Truman, y no en octubre de 1945, como originalmente estaba previsto– y también estableció límites a ese tratado y a la futura organización continental que se estableció en la Novena Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948). En este artículo se analizan los pormenores de las disputas argentino-estadounidenses en el período 1945-1948, fundamentales para comprender por qué la organización panamericana adquirió determinadas características después de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la incipiente Guerra Fría, y para analizar una etapa crucial de una relación bilateral que fue conflictiva en la mayor parte de su historia.

En los últimos años, fue imprescindible estudiar el conflicto entre Buenos Aires y Washington para comprender el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), último proyecto continental impulsado por Estados Unidos (recordemos que encontró su punto final en los debates diplomáticos que se llevaron a cabo en la IV Cumbre de las Américas, realizada en 2005 en Mar del Plata). El análisis de la compleja relación entre Estados Unidos y Argentina durante el peronismo y en las conferencias continentales realizadas poco después de la guerra, permitirá responder a las siguientes interrogantes: ¿cuál fue el carácter de la confrontación bilateral que se desplegó en esos años? ¿Qué objetivos de máxima y de mínima perseguía el Departamento de Estado en esos cónclaves? ¿Qué posiciones fueron planteando los representantes del gobierno peronista? ¿Cómo determinó la Guerra Fría la organización continental y la relación bilateral entre Buenos Aires y Washington?

1. LOS ANTECEDENTES: ENTRE LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO Y LA DE RÍO

La Resolución VIII del Acta de Chapultepec establecía que los países americanos aprobarían un tratado con el objeto de prevenir y reprimir las amenazas y agresiones que pudiera sufrir cualquiera de ellos, para lo cual estaba programada una reunión en Río de Janeiro, originalmente prevista para el 20 de octubre de 1945, una vez finalizada la Conferencia de San Francisco. Pocos días antes de esa fecha, el Secretario de Estado interino de Estados Unidos, Dean Acheson, anunció en rueda de prensa que el gobierno de su país había solicitado a la cancillería brasileña que la Reunión de Río fuera aplazada. En este sentido, declaró: "Estados Unidos no considera que puedan negociar o firmar adecuadamente un tratado de asistencia militar con el actual régimen de Argentina" (*La Prensa*, 20 de octubre de 1945).

En una reunión del 1 de octubre, en la que participaron Acheson, el Subsecretario Braden y un representante brasileño, ya se anticipaba esa decisión del Departamento de Estado¹. Allí se planteaba que no sería posible incluir a Argentina, debido a que el gobierno de Edelmiro Farrell estaba violando todos los derechos civiles y políticos de su población, y contrariando los compromisos que había asumido cuando su país se adhirió al Acta de Chapultepec. La sugerencia estadounidense de posponer la reunión fue contestada favorablemente por la cancillería brasileña dos días más tarde. Se iniciaría así un largo proceso que terminó aplazando la Conferencia de Río por casi dos años.

La decisión unilateral del Departamento de Estado, sin haber consultado a los demás países del continente, provocó un debate en el Senado estadounidense. Esta estrategia se discutió en la sesión del 22 de octubre, que había sido originalmente estipulada para ratificar el nombramiento de Braden como nuevo Subsecretario para Asuntos Latinoamericanos. Varios senadores plantearon lo inoportuno de la postergación de la Conferencia de Río, que había sido sugerida a Acheson por el propio Braden. La Follete, en particular, cuestionó que se hubiera tomado esa decisión sin consultar ni al Senado ni a la Unión Panamericana, además de poner en duda la información que Braden tenía sobre Argentina (Conil Paz y Ferrari, 1964: 164-165). Eran días de mucha tensión en Buenos Aires, en

1 Según el planteamiento de Acheson y Braden, sería imposible negociar un tratado de seguridad continental hasta que no se resolviera la inestable situación política argentina. Véase Memorandum of Conversation between Acheson, Braden y Bolitreau Fragozo about Postponement of the Rio Conference, Washington, 1 de octubre de 1945 (NARA, DS, Río Conference 1947).

particular entre Braden y Perón, más allá de que el primero había abandonado su controvertido puesto de embajador en Argentina para asumir un alto cargo en el Departamento de Estado.

Esta evaluación defectuosa de la situación había conducido, en un primer momento a Dodge, responsable del escuadrón de bomberos, a querer rodear el incendio y atacarlo de manera dispersa y convergente sobre la quebrada, para disponer a sus hombres en abanico encima de la quebrada en llamas y avanzar hacia ella. Pero cuando vio que el incendio se expandía por encima de su escuadrón, se asustó y se dijo que era necesario crear una vía de escape por medio de un contra-fuego o fuego circunscripto que, una vez apagado, permite escapar en caso de catástrofe. Cuando se dio cuenta de su error táctico, Dodge avanzó incendiando lo que debía ser la vía de escape. Ordenó a sus hombres que se aproximaran a él y se tendieran sobre el suelo, todavía ardiente en la vía de escape así constituida. Como ésta los acercaba a la quebrada en llamas, los bomberos, antes que obedecer a una orden que les parecía absurda, prefirieron alejarse del precipicio.

Luego de las Conferencias de Chapultepec y San Francisco, se produjo una etapa de fuerte tensión entre el embajador Braden y el entonces vicepresidente Perón. El primero estaba obsesionado con desplazar a Farrell y evitar por todos los medios el ascenso de Perón, y durante su estadía en Buenos Aires como embajador no dudó en desplegar una intervención de alto impacto –que causó críticas incluso en Washington por la violación a principios básicos de la tradición diplomática. En consecuencia, se reunió con todo el arco opositor, participó en actos públicos en distintos puntos del país y meses más tarde intentó interceder en las elecciones presidenciales, además de “congelar” la reunión panamericana pendiente para evitar el reingreso de Argentina en el sistema interamericano.

La situación empezó a “resolverse” en febrero de 1946, luego del indiscutible triunfo peronista en las elecciones presidenciales. El lema de la campaña había sido “Perón o Braden”, identificando a este último como el “armador” o el poder que estaba detrás de la Unión Democrática (Braden tenía diversos vínculos con el Partido Comunista y no dudó en impulsar su ingreso a la coalición que lideraba la UCR). Incluso el propio ex embajador tuvo que reconocer en marzo que las relaciones continuarían automáticamente con el nuevo gobierno electo y que no se aplicarían sanciones contra el gobierno peronista, al menos en forma unilateral, sin consultarlo con los demás países del hemisferio.

Perón asumió la presidencia constitucional el 4 de junio de 1946, tras lo cual se inició una nueva etapa en las relaciones argentino-estadounidenses. Pocos días antes, el 23 de mayo, un nuevo personaje asumió el puesto de embajador estadounidense en Buenos Aires: George Messersmith, quien venía a cubrir un puesto “caliente”, desierto desde la salida de Braden en septiembre de 1945. El nuevo embajador, cuyas relaciones con el Congreso, el Pentágono y las grandes corporaciones eran firmes, representaba una posición diplomática frente a Argentina que estaba prácticamente en las antípodas de la que había desarrollado Braden, el cual, paradójicamente, era ahora su jefe, al estar a cargo de la Subsecretaría para América Latina del Departamento de Estado. Durante los siguientes doce meses, las posiciones de Braden y Messersmith marcarían las dos líneas contrapuestas que se desarrollaron respecto al gobierno de Perón. Ya en los meses anteriores a la designación del nuevo embajador, el Secretario Byrnes había planteado que debían levantarse las sanciones económicas y las restricciones comerciales que aún pesaban contra el país del sur. Era la hora de una nueva etapa, la de la “espera atenta” (Rapoport y Spiguel, 2009: 202-208).

El día que Perón asumió su cargo anunció en su discurso inaugural que enviaría al Congreso para su ratificación el Acta de Chapultepec y la Carta de San Francisco. El nuevo presidente tuvo varias iniciativas para mejorar el vínculo bilateral, como fue el envío del General Carlos M. von der Becke a los Estados Unidos con la misión de obtener armas modernas para las fuerzas armadas nacionales. Sin embargo, tras reunirse el enviado argentino con Acheson y Braden, quedó claro que la Casa Blanca sólo autorizaría la venta de armas al país del sur una vez que se cumplieran los compromisos que se habían votado en la Conferencia de Chapultepec.

En tanto, Perón siguió dando señales favorables, como la afirmación de que no buscaba conformar un bloque latinoamericano que pudiera enfrentar a Estados Unidos en el hemisferio, lo cual fue acogido favorablemente en el Departamento de Estado. Y cumplió con el envío al parlamento del Acta de Chapultepec y la Carta de San Francisco. Si bien la primera no requería ser ratificada por el congreso, encontró allí diversos cuestionamientos esgrimidos por un amplio espectro político que iba desde sectores nacionalistas oligárquicos hasta parte del grupo peronista, entre los que se destacó John William Cooke, pasando por la UCR, en particular los sectores intransigentes. Bramuglia estuvo a cargo de la defensa de la ratificación. El canciller peronista explicaba la necesidad del gobierno de morigerar el enfrentamiento con Washington y destacaba su

rol de abastecedor de bienes fundamentales para apuntalar el proceso de industrialización que se quería promover desde la Casa Rosada. Finalmente, se terminó ratificando el Acta el 30 de agosto en Diputados, con la abstención de la UCR. A partir de esa votación, Bramuglia planteó al Departamento de Estado que no había razón para seguir aplazando la reunión de Río postergada desde hacía un año.

Una de las controversias que se plantearon entre los dos grupos que pugnaban en el Departamento de Estado por determinar la política hacia Argentina giró en torno a la convocatoria de la Conferencia de Río de Janeiro, que debía tratar los temas vinculados con la seguridad interamericana y alcanzar un pacto de defensa recíproca entre los países del continente. Para la línea “dura”, en la que se encontraba Braden, aún no había condiciones para realizar una reunión que incluyera al país gobernado por Perón. En cambio, para el Pentágono e importantes hombres de negocios era la hora de zanjar las diferencias con el país del sur.

Había diferencias entre las necesidades de los sectores militares y las grandes corporaciones, que buscaban ampliar su esfera de influencia y sus negocios en la región, y la actitud de “represalia” contra Argentina, que defendía el sector de Braden en el Departamento de Estado. Estas diferencias terminaron postergando la conferencia de Río, aplazada en 1945 y 1946, entre otros motivos por la presión de Braden y su postura a favor de que no se concretara hasta que se resolviera el “caso argentino”. Su sector pretendía que en Río sólo se discutieran aspectos políticos y jurídicos de la defensa continental. El Pentágono, en cambio, tenía una visión más amplia. Messersmith, por su parte, planteaba que debía evitarse la formación de un bloque de países sudamericanos que pudiera actuar con autonomía, para lo cual la mejor estrategia era reincorporar lo más rápidamente posible a Argentina al sistema interamericano, apurando la firma del tratado de defensa que se discutiría en Río. Oponerse a una integración latinoamericana era lo central para el embajador estadounidense en Buenos Aires, y así se lo planteaba directamente al Secretario de Estado:

Un bloque regional, por supuesto, sería contraproducente para la unidad americana y no puede ser tolerado; es tan peligroso como la idea que persiste entre muchos latinoamericanos de que la colaboración latinoamericana viene primero [...] Estas ideas deben ser combatidas por todas las repúblicas americanas, pero si concretamos el Pacto de Defensa [...] cualquier pensamiento que pueda haber en la Argentina respecto a un Bloque Austral no será viable [...] [Perón] declaró enfáticamente que no piensa [hacer algo] en

ese sentido. Personalmente, dudo que haya abandonado [la idea], pero [...], mientras tanto, podemos lograr concretar el pacto de defensa y eso servirá como un antídoto parcial para [la creación de] cualquier bloque regional en el hemisferio (Foreign Relations of the United States, 1946: 257-258).

El pacto de defensa, entonces, no solamente serviría para consolidar el poder de Washington frente a la Unión Soviética y otras potencias europeas con intereses en la región, sino también para evitar que la oleada de gobiernos nacionalistas latinoamericanos pudiera cuajar en un bloque que excluyera al país del norte.

El viraje de la política exterior estadounidense, con la estrategia de la contención y la posterior traslación de la Doctrina Truman a América Latina, apuró las tratativas para convocar a la conferencia. La mayoría de los diplomáticos estadounidenses terminó convenciéndose de que lo fundamental era concretar un pacto militar continental y echar por tierra las expectativas de ciertos líderes latinoamericanos de concretar una unión latinoamericana sin Estados Unidos o que pudieran negociar desde una posición de mayor fuerza con el país del norte, exigiéndole, para aprobar un tratado militar, compensaciones económicas que la Casa Blanca no estaba dispuesta a otorgar.

La situación empezó a resolverse cuando se produjo la renuncia del Secretario de Estado Byrnes, el 8 de enero de 1947, y fue reemplazado por el General George C. Marshall. Este cambio, sumado al lanzamiento de la Doctrina Truman, más los gestos de buena voluntad del gobierno de Perón (en diciembre de 1946 agregó a 52 personas más a la lista de agentes del Eje que serían deportados), produjo el cambio de situación necesario para la efectiva realización del postergado cónclave continental. Luego de una entrevista entre Truman y Oscar Ivanissevich, embajador argentino en Washington, el 3 de junio de 1947, el gobierno estadounidense anunció en un comunicado que:

El embajador argentino, quien regresó recientemente de su país, analizó con el presidente y con el Secretario de Estado las medidas que ha tomado su gobierno, en cumplimiento de los compromisos que contrajo en el Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Expresó el punto de vista de su gobierno, de que no quedan obstáculos para las discusiones con miras al tratado de asistencia recíproca previsto en el Acta de Chapultepec (Comunicado oficial de la Casa Blanca, 1947, 3 de junio, citado por Conil Paz y Ferrari, 1964: 170).

En esa reunión participaron también Marshall y Acheson, pero no Braden, quien tampoco fue notificado de esta declaración de Truman antes de que se hiciera pública. Braden se sintió “desairado” y terminó renunciando a su cargo dos días después, tras lo cual fue reemplazado por Norman Armour, ex embajador en Buenos Aires. De esta forma se allanó el camino para concretar la Reunión de Río (Woods, 1979: 209). La salida de Braden manifestaba la declinación de quienes defendían una política “dura” contra el régimen peronista. El viraje hacia una confrontación directa con la Unión Soviética desplazó a quienes, desde la segunda guerra, habían apostado por la continuidad de la alianza Washington-Moscú.

El Departamento de Estado planteó un borrador de tratado que sería discutido en Río, en el que se estipulaba cómo sería la acción diplomática, económica y militar conjunta de los países americanos frente a posibles ataques o agresiones sufridas en el continente por cualquier Estado, fueran estos infligidos por países americanos o no americanos. También se oponían a la tradicional unanimidad que se había requerido siempre en el sistema interamericano para tomar medidas al respecto, con lo cual quitaban a cada país el virtual poder de “veto” que habían tenido hasta ese entonces en las conferencias panamericanas.

Si el tema de una organización militar continental había sido planteado por algunos países latinoamericanos en Chapultepec, en este momento muchos países del continente temían sobre las consecuencias de la creación de un organismo hemisférico, comandado de facto por Washington, y que terminaría legitimando su intervencionismo en América. Para Argentina, en particular, la Conferencia de Río significaba la oportunidad para volver a participar en el sistema panamericano, luego de la reunión de cancilleres realizada en enero de 1942. Su presencia en la capital brasileña sería otra manifestación de la normalización de las relaciones bilaterales con la Casa Blanca.

De cualquier forma, los cambios en el contexto internacional en los primeros meses de 1947 condicionarían los debates en Río. El inicio de la Guerra Fría era un hecho. Perón, en tanto, había emitido en julio un discurso que se haría famoso, titulado “Por la paz en el mundo”, en el que planteaba los peligros de la división mundial de acuerdo a ideologías antagónicas y el temor al estallido de una nueva conflagración mundial. Esta alocución, transmitida en las capitales de muchos países y girada a las embajadas de todo el mundo, era la primera formulación explícita de la “tercera posición”. El día 9 de ese mismo mes, durante los actos conmemorativos del aniversario de la independencia nacio-

nal, el canciller Bramuglia dió una conferencia de prensa en la que declaró que Argentina debatiría en Río un tratado de defensa mutua y plantearía, como lo había hecho históricamente, la necesidad de que las resoluciones en esa materia fueran por unanimidad. Declaró, además, en el contexto en que se estaba anunciando el lanzamiento del Plan Marshall, que su país se encontraba dispuesto a colaborar en la recuperación económica europea, siempre que la ayuda le fuera solicitada.

En las semanas previas a la conferencia hubo negociaciones entre Buenos Aires y Washington. Enrique Corominas, vice-canciller argentino, le habría planteado a Guy Ray, funcionario de la embajada estadounidense, que los rusos tenían la intención de separar a Argentina de Estados Unidos y que:

...un entendimiento entre los dos países eliminaría esas dificultades. Para eso insistía en desarrollar conversaciones previas al comienzo de la reunión de Río, reclamando, al mismo tiempo, la ayuda norteamericana para la industrialización del país y la extensión del Plan Marshall a América Latina, particularmente a la Argentina (Rapoport y Spiguel, 2009: 246).

La táctica de Corominas y del gobierno argentino fue esgrimir la “amenaza soviética” para conseguir concesiones estadounidenses en materia económica. Ésta fue una clara manifestación de la “tercera posición”, que incluyó el establecimiento de relaciones diplomáticas y económicas con la Unión Soviética, y planteó a los Estados Unidos que debía combatirse el comunismo en América a través del desarrollo de las estructuras económicas de los países latinoamericanos, apoyando la industrialización sustitutiva que habían desarrollado luego de la crisis de 1929.

El gobierno argentino tenía expectativas en lograr mayor apoyo económico estadounidense y en ser incluido en una suerte de “Plan Marshall latinoamericano”. Ésta era la esperanza, en realidad, de muchos países del continente, no resignados al papel de meros abastecedores de bienes primarios, según se dejaba entrever en el Plan Clayton de 1945, y de acuerdo a los lineamientos que se ratificaron en las Conferencias de Ginebra y La Habana, ambas realizadas en 1947².

El gobierno argentino compartía las esperanzas latinoamericanas de que pudiera materializarse la ayuda económica estadounidense, y eso lo llevó a desarrollar una actitud más bien cooperativa. El Departamento de

2 Ambas serán analizadas en el apartado siguiente.

Estado, por su parte, esperaba una actitud más constructiva por parte de la delegación argentina, que anteriormente había sido el gran rival en las conferencias panamericanas. Y sus funcionarios tenían claro que la normalización de las relaciones diplomáticas entre Argentina y la Unión Soviética era usada como una carta de presión por parte de Perón, tal como lo explicaba Ray: “No hay duda de que buscan usar la amenaza del comunismo para presionarnos con la necesidad de cooperación entre los Estados Unidos y Argentina” (Rapoport y Spiguel, 2009: 246).

Al mismo tiempo, este diplomático estadounidense no dejaba de advertir que la Casa Rosada intentaría en Río extender su prestigio continental y llamar la atención mundial sobre su posición dominante en el sur de América. Este posicionamiento se repetiría también en la Conferencia de Bogotá. El gobierno de Perón, en el marco de la Guerra Fría y ante un posible enfrentamiento con los países comunistas, se pondría en fila junto a las potencias occidentales, según lo había declarado expresamente. Sin embargo, intentaba poner sobre la mesa de negociación el tema de la “amenaza soviética” para conseguir la ayuda estadounidense que le permitiera ampliar y profundizar el programa de industrialización peronista y tener, a la vez, una mayor autonomía en el plano internacional. Dentro de esta orientación se enmarcaría su intervención en la Reunión de Río.

2. CONFERENCIA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD (RÍO DE JANEIRO, 1947)

Este cónclave se llevó a cabo en Petrópolis, estado de Río de Janeiro, entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947. Participaron todos los países de la Unión Panamericana, excepto Nicaragua, país que en ese entonces tenía un gobierno de facto no reconocido, y Ecuador, cuyos delegados debieron retirarse antes, tras producirse un golpe de Estado en su país. Así, el Acta Final fue firmada por los restantes 19 países que integraban el sistema.

La delegación estadounidense estaba encabezada por el Secretario de Estado Marshall y la conformaban también el embajador en Brasil, William D. Pamley, el presidente de la Cámara de Senadores y de su Comisión de Relaciones Exteriores, Arthur H. Vandenberg, el senador Tom Connally, el diputado Sol Bloom y el representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Warren R. Austin. Por su parte, la delegación argentina estuvo presidida por el canciller Bramuglia e integrada por Enrique V. Corominas, a quienes acompañaban como

delegados plenipotenciarios el embajador Pascual La Rosa, el director del Departamento Económico y Social de la Cancillería, Roberto A. Ares, Oscar Ivanissevich, embajador en Estados Unidos y el General de Brigada Nicolás Accame, embajador en Brasil, además de una representación parlamentaria, asesores, auxiliares y adscriptos. Participaban muchos militares, entre los que se destacaba el futuro presidente golpista, Coronel Eduardo Lonardi, quien integró la Junta Interamericana de Defensa, y el asesor von der Becke, poco tiempo después de haber regresado de su misión en Washington. Esta destacada participación militar se explica como efecto de la expectativa de las fuerzas armadas argentinas de lograr el abastecimiento de equipos militares estadounidenses, aunque sin dejar de lado el objetivo de seguir ampliando el proyecto de una industria armamentista nacional, de acuerdo a la iniciativa del General Savio.

El tema prácticamente excluyente de la reunión de Río, según su programa, era la aprobación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)³. En su primera intervención, Bramuglia mostró su disposición a utilizar la reunión continental como tribuna para exponer la recientemente anunciada “tercera posición”:

América, que trabaja por la paz en el mundo, en lo interno trabaja por la paz de sus naciones. Procura que desaparezca esta violenta psicosis de la guerra que domina a los hombres y procura hacer desaparecer los motivos que los dividen y que los preparan para las guerras. Sabemos y conocemos el valor de las ideologías antagónicas. Sin pretender que las ideologías desaparezcan, porque esto sería la quiebra del pensamiento, es necesario que el antagonismo no sea una escuela de frecuentación humana (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1947: 64-71).

Esta diferencia es importante, sobre todo para analizar cómo se invertirían las posiciones en la Conferencia de Bogotá, llevada a cabo sólo unos meses más tarde. También se plantearon otras diferencias en relación al futuro tratado de defensa continental. Bramuglia planteó la necesaria distinción entre los ataques extra-continetales y los conflictos entre países americanos, los cuales debían resolverse mediante arreglos pacíficos, la exclusión de las sanciones económicas entre las medidas colectivas que podían implementarse y la posibilidad de denuncia del tratado por cada

3 Véase Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1956: 83-106); Foreign Relations of the United States, 1947, vol. VIII, pp. 1-93; Yepes (1976: 81-106); Lanús (2000: 152-171); Mecham (1961: 278-300); Caicedo Castilla (1961: 69-73); Conil Paz y Ferrari (1964: 171-175); Cafiero (1996: 47-49); García Bauer (1968: 44-47); Vázquez García (2001: 92-97); Sansón-Terán (1949: 144-158); Whitaker (1954: 221-227); Gil (1971: 196-198).

país, de acuerdo a los usos diplomáticos tradicionales. Se discutieron, también, las cuestiones relativas a los asuntos económicos. Argentina planteó las necesidades de ayuda para seguir profundizando su industrialización, mientras que Estados Unidos reafirmó que su prioridad era Europa. Se anticipaba así cuáles serían las posturas de las dos delegaciones a lo largo de la conferencia. Pero el canciller argentino también se ocupó de dejar en claro que su delegación no sería un obstáculo para los planes de la Casa Blanca. Así lo había declarado un extenso informe de la embajada estadounidense en Buenos Aires, enviado a Marshall en julio de 1947, en el que se preveía que Argentina, aun con modificaciones, aceptaría el Tratado de Río. Éste era el objetivo central del gobierno de Washington.

Durante las casi tres semanas que duró la conferencia, uno de los debates giró en torno a si las “agresiones no armadas” tenían que incluirse en lo estipulado por el tratado de defensa. Estados Unidos propuso que el sistema defensivo hemisférico debía poder repeler por la fuerza militar todo tipo de “agresión”, sin importar su índole. Argentina, por su parte, trató de limitar los alcances del tratado de defensa. Según la visión de la cancillería nacional, la actuación de su delegación se dirigió a bregar para que se incluyeran en el Tratado los principios pacifistas que se practicaban en el continente americano.

La delegación encabezada por Bramuglia participó activamente en las dos comisiones:

En la Comisión Primera sostuvo los siguientes puntos: a) que en el Preámbulo debía hacerse referencia a la Resolución VIII de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz; b) que debía hacerse referencia a la Carta de las Naciones Unidas; c) que debía incluirse una cláusula de repudio a la guerra; d) que debía regir, para las controversias de carácter local, el método de solución pacífica consagrado en América; y e) que debía incluirse la cláusula de denuncia en el Tratado. En la Comisión Segunda defendió los siguientes puntos: a) la “no definición de la agresión”. B) la eliminación del concepto de “amenaza de agresión”; c) la diferenciación del procedimiento a aplicarse en caso de conflicto entre dos países americanos, en que debe privar el sistema interamericano de paz en lo que a la solución pacífica de controversias se refiere; y d) la ampliación de la zona de seguridad de modo que abarcara las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y el sector Antártico Argentino. Hizo

reserva, en declaración expresa, de su soberanía sobre esas tierras (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1948: 63).

En su posición a favor de distinguir entre ataques extracontinentales y conflictos entre países americanos, Buenos Aires tuvo el apoyo de Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela.

Estados Unidos, en cambio, no estuvo de acuerdo con diferenciar la agresión extracontinental de la agresión intercontinental. Defendió su posición por principios “universalistas” –supuestamente, para que el tratado no fuera interpretado como una alianza continental contra la Unión Soviética. Según el Departamento de Estado, todos los conflictos, extra o interamericanos, debían estar incluidos sin diferencias en el tratado. Washington postulaba esto, como explicó el propio Marshall al canciller venezolano, para persuadirlo de que apoyara el planteo del país del norte, ya que su principal preocupación era una potencial revolución en un país americano con apoyo de alguna potencia extracontinental, excusa que, años más tarde, fue utilizada para justificar la agresión contra la Guatemala de Arbenz. Tras arduos debates, el Secretario de Estado logró imponer su criterio: se acordó que en caso de conflicto dentro del continente, se buscaría resolverlo por medios pacíficos, pero solamente en una primera instancia, tras lo cual podía emplearse la fuerza militar conjunta. Con esta pequeña concesión, Estados Unidos dejó establecido un criterio que, en el futuro, sería un instrumento para intervenir en otros países, con al aval de la organización interamericana.

También hubo fricciones en relación a la jurisdicción que tendría el tratado. Mientras que la Casa Blanca pretendía incluir dentro del mismo a las zonas que estaban bajo su control fuera del continente americano, la Casa Rosada se opuso con resolución a esa excesiva extensión geográfica de la jurisdicción del tratado. Sí plantearon, sin embargo, los delegados argentinos que debían incluirse las Islas Malvinas y las del Atlántico Sur. México compartía esta visión, y terminó imponiendo su posición de restringir el área de seguridad alcanzada por el tratado a la del continente americano, incluyendo las bases militares y los territorios que formarían “parte integral” de los países americanos (se excluía, por ejemplo, la parte de Alemania que estaba bajo control estadounidense). Así, se incluyeron Hawái, las Malvinas y la Antártida, estas dos últimas consideradas como innegociables por la delegación argentina, para dar su voto a favor del tratado.

Otra discusión giró en torno a cómo aplicar las sanciones colectivas que se derivaban del tratado. Mientras Marshall apoyó, en primera instancia, el planteo de otros países que se pronunciaron por un sistema de mayoría simple de votos para tomar las decisiones, Bramuglia reivindicó el principio de unanimidad, con lo cual cualquier país gozaría del derecho de “veto”. Incluso el canciller argentino, antes de partir para Río, sostuvo públicamente que su país defendería el “tradicional” principio de unanimidad. Para Washington, este punto era fundamental: no estaban dispuestos a volver a pasar por la situación de enero de 1942, cuando Welles debió sacrificar lo fundamental de la propuesta estadounidense, en pos de conseguir la aprobación argentina y poder sostener la unanimidad continental, evitando una fractura en la Unión Panamericana. Hubo una solución intermedia entre las opciones de mayoría simple y unanimidad: se requerirían los dos tercios de los votos de los Estados signatarios para establecer sanciones colectivas. En este punto, Argentina claramente debió ceder, renunciando a lo que, hasta ese entonces, había sido un virtual poder de veto en el sistema interamericano. En realidad, en los documentos previos aparece registrado que el gobierno de Estados Unidos no impulsaba la votación por mayoría simple, sino que proponía que se adoptara el criterio de los dos tercios, sistema que finalmente se impuso. Como concesión para la delegación de Bramuglia, se estableció que ningún Estado podía ser obligado a emplear sus fuerzas armadas en las acciones colectivas sin su expreso consentimiento, situación exigida por Bramuglia para consentir su aprobación y que lo resuelto estuviera de acuerdo a lo que estipulaba la Constitución argentina.

La Casa Blanca intentó también, de acuerdo a las iniciativas del Pentágono y de sus fuerzas armadas, establecer en Río una organización militar permanente, comandada por los países grandes del hemisferio: Estados Unidos, México, Brasil y Argentina. Ésta tomaría las funciones de la Junta Interamericana de Defensa y sería la encargada de hacer efectivo el mando para afianzar un sistema militar multilateral. Bramuglia se pronunció en contra de esta propuesta e intentó postergar la decisión para la próxima cumbre a realizarse en Bogotá, cosa que finalmente ocurrió, lo cual fue uno de los pocos “éxitos” de la delegación argentina.

El influyente senador estadounidense y delegado Vandenberg, luego de que Bramuglia pidiera incluir en el Tratado a las Islas Malvinas, insistió en que Argentina podía hacer cualquier declaración unilateral que deseara, pero que el Tratado no tocaba ningún cambio de soberanía en la zona

que abarcaba, por lo cual no se verían afectadas situaciones de hecho. En ese sentido, cuando se firmó el Acta Final, Estados Unidos hizo la siguiente salvedad:

Con relación a las reservas formuladas por otras Delegaciones sobre los territorios situados en la Región delimitada en el tratado, sus límites y la soberanía ejercida sobre los mismos, la Delegación de los Estados Unidos de América desea definir su posición declarando que el Tratado de Río de Janeiro no tiene efectos sobre la soberanía o sobre el status nacional o internacional de cualquiera de los territorios en la Región delimitada en el artículo 4 del Tratado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1948: 141).

Con esta reserva, Washington dejaba salvaguardada su alianza estratégica con Gran Bretaña, cuyos dominios en el continente americano eran cuestionados por distintos países latinoamericanos.

En síntesis, la delegación argentina tuvo escaso éxito en imponer los cuatro puntos de vista que planteó Bramuglia. Éste propuso que las sanciones colectivas sólo se aplicaran en caso de agresión extracontinental, lo cual fue rechazado (el senador Vandenberg, como ya fue explicado, expuso que eso implicaría una alianza armada contra el resto del mundo); insistió en el derecho de cualquier nación a vetar la acción colectiva, pero finalmente el derecho a veto –vía exigencia de unanimidad– fue reemplazado por el voto de dos tercios de los signatarios; procuró evitar que se estableciera una acción colectiva si una nación americana era atacada fuera del continente, pero la conferencia sólo determinó que en ese caso la acción no sería automática; y volvió a plantear los reclamos sobre las Islas Malvinas, tras lo cual sí logró que se incluyeran en la zona de defensa hemisférica, aunque con la reserva de Estados Unidos.

En resumidas cuentas, en Río se firmó el TIAR que planteaba que un ataque armado contra algún Estado americano sería considerado como un ataque a todos y obligaba a tomar medidas acordadas por el Órgano de Consulta del Sistema Americano. Lo mismo establecía para una agresión que no fuera ataque armado o bien no fuera efectuada dentro de la zona de seguridad, tras la cual se debería recurrir al Órgano de Consulta para acordar medidas para responder a dicha agresión. Las decisiones quedarían en manos de los ministros de relaciones exteriores, convocados por el Órgano de Consulta, y las medidas convenidas pasarían a ser obligatorias, aunque ningún Estado podía ser forzado a emplear sus fuerzas armadas

sin su expreso consentimiento. También se delimitó más precisamente la “zona de seguridad”. Estados Unidos pretendió incluir sus bases militares extracontinentales dentro del sistema de seguridad. México y Argentina se opusieron a esto y finalmente se consensuó la cobertura, pero sólo dentro del área de seguridad continental. Argentina pretendió incluir, y lo hizo bajo la forma de una reserva cuando firmó el Acta Final, a las Islas Malvinas y demás reclamos soberanos en el Atlántico Sur.

En otro orden de cosas, en este cónclave se expresaron, una vez más, las preocupaciones de los países latinoamericanos en materia económica: exigían medidas tendientes a contrarrestar la caída de los precios de las materias primas causada por la disminución de la demanda estadounidense luego de finalizada la guerra y pedían la inclusión de ayuda económica estadounidense para los países latinoamericanos, en el contexto del lanzamiento del Plan Marshall, entre otros reclamos. Argentina insistió con la idea de un plan económico para América Latina, cuestión que fue rechazada por la delegación al mando de Marshall, que argumentó que la conferencia sólo debía resolver cuestiones vinculadas con la defensa y dejar los temas económicos para la futura reunión de Bogotá. Así lo había expresado en una conferencia de prensa previa a la reunión el presidente Truman:

El problema de los países de este hemisferio es de diferente naturaleza y no puede resolverse por los mismos medios y con los mismos enfoques que estamos contemplando para Europa. Aquí (en América Latina) se necesita una colaboración económica a largo plazo. Ésta es un tipo de colaboración mucho mayor a ciudadanos y grupos privados de lo que sucede en el programa elaborado para ayudar a los países europeos a recuperarse de la destrucción de la guerra (*New York Times*, 1947, 15 de agosto: 8).

Pese a que no prosperaron sus reclamos económicos, México sí logró que se votara la realización de una conferencia económica que se venía posponiendo desde 1945, la cual debía tomar lugar en Buenos Aires en la segunda mitad de 1948, una vez terminada la IX Conferencia Panamericana. Sin embargo, ésta nunca se concretaría debido a la falta de apoyo y al boicot estadounidense. Cuba, por su parte, presentó el problema de la “agresión económica”, en referencia a la reciente ley estadounidense que fijaba cuotas para la importación de azúcar, perjudicando específicamente a la importación proveniente de la vecina isla. Washington salió victorioso en este punto, ya que logró “posponer” los reclamos económicos, al menos hasta la Conferencia de Bogotá.

Truman, que viajó especialmente a Río, pronunció un discurso en la sesión final de la conferencia, una vez que fue aprobado el TIAR. Destacó la importancia del tratado de defensa militar, pero también señaló que los esfuerzos económicos estadounidenses estarían orientados a la recuperación económica europea, y no a la ayuda de América Latina. La Casa Blanca había triunfado y puesto en marcha una organización militar continental bajo su dominio. Este tratado pasó a constituir una carta importante de Washington para presionar a los gobiernos que plantearan o bien proyectos nacionalistas y una mayor autonomía respecto a Estados Unidos, o bien posibles proyectos socialistas. La Casa Blanca se aseguraba, además, un pacto político-militar que le permitía obtener la completa alineación del continente en caso de una tercera guerra mundial, que muchos juzgaban como posible (Scenna, 1970: 212).

Tras concretarse este acuerdo militar, estaban sentadas las bases para convocar a la postergada reunión en la que se crearía una nueva organización interamericana.

3. NOVENA CONFERENCIA PANAMERICANA (BOGOTÁ, 1948)

La IX Conferencia Panamericana, según lo acordado en Lima en 1938, debía realizarse en Bogotá en 1943. Los sucesos de la guerra provocaron un primer aplazamiento de la misma. En la reunión de Chapultepec se resolvió realizarla en 1946, pero en abril de ese año el gobierno colombiano solicitó una nueva postergación, teniendo en cuenta que sería más pertinente realizar primero la Reunión de Río. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana la fijó, entonces, para enero de 1948, pero terminó realizándose recién a fines de marzo de ese año.

Entre las reuniones de Río y Bogotá, se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo en La Habana (desde el 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948). Estados Unidos procuró allí profundizar los fundamentos de un mercado libre y abierto en la línea de lo que se había establecido en la Carta del Atlántico con Gran Bretaña. Desde su perspectiva, había que combatir el nacionalismo económico, el bilateralismo y las barreras arancelarias que dificultaban el intercambio comercial internacional.

En esa oportunidad, Diego Luis Molinari, a cargo de la delegación argentina, esgrimió una posición confrontativa con la Casa Blanca: denunció las propuestas estadounidenses de reducir las barreras aduaneras (con el objetivo de obstaculizar la industrialización latinoamericana); destacó la

política estatista del gobierno peronista (aunque el objetivo de la reunión era profundizar el liberalismo en materia comercial); y calificó en duros términos al capitalismo del país del norte. Propuso, además, que se reconociera la integración con los países vecinos como uno de los medios más adecuados para lograr una eficaz cooperación económica. Su intervención se hizo famosa porque allí ofreció una ayuda por parte de Argentina a la reconstrucción europea, que consistía en 5000 millones de dólares, anuncio que fue ampliamente publicitado por la prensa internacional. Esto provocó, entre otras cosas, una dura respuesta del *New York Times*, que juzgaba la actitud de Molinari como desafiante y claramente antiestadounidense. Bramuglia, por su parte, intentó suavizar los dichos de Molinari, para no entorpecer el acercamiento bilateral que venía construyendo desde hacía meses.

Frustrado el proyecto de una Organización Mundial del Comercio, de La Habana saldría el Acuerdo General de Tarifas y Comercio, al cual Argentina no se adhirió. Pese a la posición de la delegación nacional en La Habana, la política exterior que se impuso en ese período era más cauta y menos confrontativa de la que había desplegado Molinari en la capital cubana, ya que Argentina estaba en una compleja situación externa. El gobierno de Perón debía enfrentar la inconvertibilidad de la libra, con lo cual ya no pudo seguir utilizando las divisas que obtenía por las exportaciones hacia Gran Bretaña para pagar importaciones provenientes de Estados Unidos, como había podido hacer durante la vigencia del Tratado Eady-Miranda. Se iba profundizando la escasez de dólares a causa de las reservas que se habían utilizado para las nacionalizaciones y para rescatar la deuda externa, con lo cual el país debía enfrentar una mayor presión externa.

La relación diplomática con la Casa Blanca, una vez que partió Messersmith, se mantuvo en términos relativamente similares con el nuevo embajador James Bruce. Sin embargo, Washington aprovechó la compleja situación externa argentina para establecer una “presión económica selectiva”, utilizando las expectativas de la Casa Rosada de lograr ser incluida en el Plan Marshall para obtener concesiones. Perón necesitaba de los dólares y las importaciones esenciales de Estados Unidos para profundizar el proceso de industrialización nacional y esto llevó a su gobierno a moderar la tensión con la Casa Blanca, lineamiento que se desplegó en la reunión interamericana que empezaría una semana después de terminada la Conferencia de la ONU en La Habana.

La IX Conferencia Panamericana se extendió entre el 30 de marzo y el 2 de mayo de 1948 en la ciudad de Bogotá y participaron los 21 países que

integraban el sistema interamericano, incluyendo a Nicaragua, luego de una amplia discusión en el seno del Consejo Directivo de la Unión Panamericana sobre si el país centroamericano debía participar o no⁴. Hubo una interrupción el 9 de abril por el asesinato del líder colombiano y dirigente del Partido Liberal, Jorge E. Gaitán, hecho que disparó el llamado “Bogotazo”, una impresionante movilización popular que trascendió en todo el continente. El asesinato de este líder reformista y nacionalista fue realizado por un mercenario vinculado a los sectores más conservadores del gobierno colombiano. La movilización de repudio apuntó contra Laureano Gómez, canciller colombiano, presidente de la IX Conferencia Panamericana, dirigente reaccionario, filonazi, y futuro candidato presidencial.

Fue por este motivo que las masas indignadas atacaron y cercaron el Capitolio Nacional, sede de la conferencia panamericana. Los delegados debieron huir, en muchos casos custodiados por el ejército para evitar ser linchados, incluyendo el Secretario Marshall, quien tuvo que refugiarse en la embajada estadounidense. La rebelión duró varios días y fue desmantelada mediante una cruenta represión, con un saldo de centenares de muertos y heridos. Como se verá más adelante, estas circunstancias fueron aprovechadas por los gobiernos estadounidense y colombiano para cargar contra el comunismo internacional, al que se acusó de dirigir la movilización de las masas –en ese momento se desarrollaba en Bogotá un Congreso Estudiantil Latinoamericano, en el que participaba, entre otros, el joven cubano Fidel Castro– y endurecer medidas contra ese movimiento. La conferencia debió ser suspendida por cinco días, para reanudarse el 14 de abril, en una sede provisoria, hasta que una semana después el edificio del Capitolio fue reparado y volvió a ser la sede oficial.

La delegación estadounidense era presidida por Marshall y la integraban Willard L. Beaulac, embajador en Colombia; John W. Snyder, Secretario de Hacienda; W. Averell Harriman, Secretario de Comercio; Norman Armour, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos; Charles F. Brannan, Subsecretario de Agricultura; William D. Pawley, embajador en Brasil; Valter J. Donnelly, embajador en Venezuela; William Mc. Martin, Presidente de la Junta Directiva del Eximbank de Washington; y Paul C. Daniels, Director de la Oficina de las Repúblicas Americanas.

4 Véase Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1956: 107-222); Foreign Relations of the United States, 1948, vol. IX, pp. 1-72; Vázquez García (2001: 105-151); Lanús (2000: 181-190); Yepes (1976: 107-219); Aguilar Monteverde (1965: 115-121); Mecham (1961: 300-317); Caicedo Castilla (1961: 74-85); Conil Paz y Ferrari (1964: 171-175); García Bauer (1968: 47-51); Sansón-Terán (1949: 159-195); Cafiero (1996: 50-51); Whitaker (1954: 227-229); Gil (1971: 199-205); Ramírez Novoa (1955: 124-138).

La delegación argentina estaba presidida por Bramuglia e integrada por Corominas; Pascual La Rosa, Director del Departamento de Relaciones Exteriores de la Cancillería; Pedro J. Vignale, embajador en Colombia; Orlando D. Maroglio, Presidente del BCRA; Roberto A. Ares, Director del Departamento Económico y Social de la Cancillería; Saverio S. Valenti, embajador, y María E. López Cabanillas de Ivanissevich, esposa del embajador en Washington, además de los delegados adjuntos y demás asesores. El conjunto sumaba una cifra récord de 86 integrantes, que fueron despedidos en el aeródromo de Buenos Aires por el propio Perón, un hecho bastante inusual que destaca la importancia otorgada al cónclave.

El objetivo principal de la conferencia era establecer la estructura jurídica del organismo regional, pero el programa oficial tenía cinco puntos: reorganización y fortalecimiento del sistema interamericano; regulación de los órganos dependientes; cuestiones económicas; asuntos políticos; y cuestiones sociales. Luego de más de un mes de negociaciones, se firmaron seis documentos: la Carta de Organización de los Estados Americanos (conocida como “Carta de la OEA”), el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (conocido como “Pacto de Bogotá”), el Convenio Económico de Bogotá, la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer y el Acta Final de la Novena Conferencia, en la cual se incluía la Resolución sobre Preservación de la Democracia en América, de claro tinte anticomunista.

El propósito de Washington era avanzar en la consolidación de la organización interamericana e introducir la Doctrina Truman de contención del comunismo en América Latina, a través de una cláusula anticomunista. Además, debía aplacar las expectativas latinoamericanas, que pretendían incrementar la ayuda económica estadounidense, como la que el país del norte estaba ofreciéndole a Europa desde hacía pocos meses. Estas discusiones, que ya se habían planteado en Río, volvieron a aparecer en las reuniones preparatorias para la Conferencia de Bogotá, e impulsaron al gobierno estadounidense a elaborar un informe sobre las demandas latinoamericanas y sobre la limitada posibilidad de la Casa Blanca de hacer frente a las mismas.

En el mismo, se describían los reclamos insatisfechos de América Latina (asistencia financiera, abastecimiento de maquinaria e insumos industriales y asistencia técnica, imposibilitados por la dificultad para obtener ayuda financiera). Luego de describir las prioridades de ayuda estadounidense –Europa-, se planteaba que las medidas que podría tomar Estados Unidos se limitaban a: liberalizar el programa de préstamos estadouni-

denses a través del Eximbank, apoyar el establecimiento de una maqui-naria interamericana para estudiar los problemas de desarrollo, expandir los subsidios para salud, educación, sanidad y cultura, e incrementar la ayuda técnica para formar expertos en varios campos que pudieran visitar los diferentes países de la región. Por último, la delegación presidida por Marshall buscaba establecer mejores condiciones para la radicación de capitales estadounidenses en América Latina, de acuerdo con los intereses de los inversionistas de su país.

En esta oportunidad, Argentina no mostró una actitud tan colaborativa como en Río, y volvió a desplegar su “escepticismo” en torno a la organización panamericana, aunque sin llegar a plantear un choque abierto y frontal con Estados Unidos, de quien se seguía esperando una ayuda económica. En las instrucciones recibidas por la delegación argentina, se destacan los siguientes puntos:

- 1) La carta orgánica del sistema interamericano debe ser estructural en forma tal que no pueda presuponer la creación de un super-Estado.
- 2) Debe ella contener solamente normas de carácter jurídico, debiendo eliminarse las políticas y las militares.
- 3) El Tratado de Río debe mantenerse independiente.
- 4) El Consejo Directivo no debe tener atribuciones políticas.
- 5) La actual Dirección General debe llamarse Secretaría General, y tener solamente atribuciones de carácter técnico-administrativo.
- 6) El Consejo Interamericano de Defensa debe ser un organismo especializado, con el fin de que el pensamiento de los Gobiernos en el mismo no se vea influenciado en forma alguna por el Consejo Directivo.
- 7) Los tres restantes consejos, el económico y social, el de jurisconsultos y el cultural, no deben ser creados por el Consejo Directivo. Tampoco debe dicho consejo redactar los estatutos de los mismos, sin la previa conformidad de todos los Gobiernos.
- 8) Debe contener las cláusulas de: a) denuncia y b) enmienda, previa conformidad de los Estados signatarios que la hayan ratificado.
- 9) Las declaraciones acerca de los derechos y deberes de los Estados, y de los derechos y deberes internacionales del hombre, deben ir como anexos de la Carta.
- 10) Su naturaleza jurídica debe ser la de una simple declaración. Es decir, que serán la expresión de anhelos de pueblos que reconocen que los principios contenidos en las mismas corresponden a las necesidades y aspiraciones de la convivencia internacional. Los derechos que ellas consagran, serán así “reconocidos internacionalmente”, pero “protegidos” por la legislación interna de los diferentes Estados, en la medida en que esas legislaciones se ocupen de ellos.
- 11) Aun consagrados esos documentos como simples declaraciones,

las mismas no deben contener principios que reconozcan mayores derechos a los extranjeros que a los nacionales, ni a aquéllos o a éstos protección alguna que no esté consagrada en las leyes de cada Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1948: 157-158).

A continuación se presentarán los ejes principales del debate.

i. Carta de la OEA

Siguiendo el espíritu de la Resolución IX de la Conferencia de Chapultepec, la Carta de la OEA intentó aunar, en un pacto único, las distintas resoluciones que se habían ido tomando en el marco de la Unión Panamericana. El documento contenía 112 artículos y fue firmado sin reserva alguna por todos los países participantes. Esta carta recogía la mayor parte de los postulados del TIAR y fue la forma que consiguió Estados Unidos, en los años siguientes, para mantener su hegemonía en el continente, conforme a los acuerdos y métodos americanos, al margen de la ONU.

La primera parte de la Carta establecía los principios generales de la OEA, la segunda trataba sobre la estructura de la nueva organización americana, y la tercera contenía una serie de disposiciones, entre las que se destacaba la declaración de fidelidad a los derechos de cada país, en función de la Carta de la ONU, así como las normas de ratificación y las de vigencia –que al igual que el TIAR sería indefinida. Los Estados que pretendieran renunciar al pacto debían esperar dos años para que los efectos de éste sobre ellos cesaran.

A pesar de ser la expresión del proyecto estadounidense de lograr una organización continental que quitara a los asuntos americanos, al menos en primera instancia, del órgano superior de la ONU, la Carta contenía, entre otras aspiraciones latinoamericanas, la defensa del principio de no intervención –incluyendo las medidas coercitivas de índole económico– a la vez que condenaba las guerras de agresión. De cualquier forma, establecía la adopción de medidas con el objetivo de mantener la paz y la seguridad “de acuerdo con los tratados existentes”, dejando un halo de ambigüedad sobre tal definición, que más adelante fue utilizado para justificar la intervención militar avalada por la OEA, como ocurrió en República Dominicana en 1965.

El nombre de la nueva organización generó un debate. Bramuglia se opuso a la denominación “Pacto Constitutivo del Sistema Americano”, propuesta por la Unión Panamericana, y al “Pacto de la Unión de las

Naciones Americanas” planteado por Brasil. La Rosa, delegado argentino, puso reparos a la palabra “constitutivo” –hubiera implicado ignorar todo el proceso panamericano anterior, argumentó– y planteó, en cambio, la denominación “sistema”, que aludía más bien a una serie de normas jurídicas, pero no a una entidad nueva. Bramuglia, en tanto, se resistió a que la nueva organización se definiera como una “unión” o “asociación” porque se oponía a crear una entidad “cuyas partes se confundieran con el todo”. Adelantó que Argentina expresaría sus “reservas” en caso de adoptarse esas denominaciones. Finalmente, logró imponerse el nombre de “Organización de los Estados Americanos” (OEA).

Argentina también propuso que se aclarara que las funciones de la Unión Panamericana y del Consejo Directivo no podían tener un carácter político. Esto lo consiguió a medias, ya que no logró eliminar esas funciones, pero al menos sí reducirlas, tal como se desprende de la redacción final del artículo 50 de la Carta. Bramuglia logró, como lo había hecho en Río con el TIAR, que se incluyera una cláusula de denuncia del pacto.

ii. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”)

Este Tratado fue aprobado el 30 de abril. En sus dos artículos iniciales, se planteaba el núcleo del mismo:

Art. I. Las Altas Partes Contratantes, reafirmando solemnemente sus compromisos contraídos por anteriores convenciones y declaraciones internacionales así como por la Carta de las Naciones Unidas, convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos.

Art. II. Las Altas Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.... (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 145-146).

El punto principal es que se establecían los procedimientos y las instancias de resolución regionales, antes de apelar a los organismos más universales como la ONU.

Estados Unidos garantizaba así que resolvería los conflictos en el ámbito regional y en caso de que llegaran a plantearse en la ONU, estos serían ya hechos consumados sobre los que poco podría intervenir el Consejo de

Seguridad. Este tema era fundamental en el marco de la naciente Guerra Fría, entre otros motivos, por el peso que la Unión Soviética tenía en el Consejo de Seguridad de la ONU, incluyendo el poder de veto. El artículo V indicaba que, en caso de controversias sobre los procedimientos, debería someterse la cuestión a la Corte Internacional de Justicia. Estados Unidos, sin embargo, expresó sus reservas a este artículo y aclaró que no se sometería a dicha corte. Al ser ya una potencia global, el país del norte no estaba dispuesto a someterse directamente a una corte internacional de justicia que pudiera delimitar su política exterior.

Argentina, por su parte, estableció diversas reservas, en cuestiones en las que se afectaban sus tradicionales posiciones, y alegando que no aceptaba ciertas limitaciones a su soberanía nacional. Más allá de las reservas de uno y otro país, el hecho de acordar votar a favor del “Pacto de Bogotá” significó para Argentina reconocerle a Estados Unidos la posibilidad de dirimir en el ámbito continental los conflictos americanos y sólo apelar a la ONU en última instancia. Esto significaba más poder para Washington y para éste país que reforzaba que América era su continente, sometido sólo en segunda instancia a las Naciones Unidas.

iii. Convenio Económico de Bogotá

México tuvo una contundente intervención en este tema, a partir del discurso que dio en la sesión inaugural su canciller, Jaime Torres Bodet, en el cual exigía a Estados Unidos que apoyara económica y financieramente el desarrollo de América Latina, objetivo que no podía ser dejado de lado en pos de la derivación de fondos hacia la reconstrucción de Europa Occidental. En ese sentido, pedía igual trato que el dado al continente europeo y el establecimiento de precios justos para los bienes primarios que exportaba América Latina:

Se ha declarado que la reconstrucción de Europa está primero y que podemos aplazar el desarrollo de los países que no han sido víctimas recientes de la guerra. Por supuesto que la reconstrucción es urgente. Pero, ¿es el desarrollo menos urgente cuando los pueblos que lo desean viven tan miserablemente como la mayoría de los que claman por su reconstrucción? (Vázquez García, 2001: 112).

Esta posición mexicana coincidía con las expectativas y los reclamos de muchos gobiernos latinoamericanos, incluyendo el de Perón, que exigía el establecimiento de un “Plan Marshall latinoamericano” desde la Reunión de Río. Pero en esta ocasión la voz cantante la llevó el mexicano Torres

Bodet, y no Bramuglia. Paradójicamente, las expectativas que el canciller argentino tenía de conseguir ayuda económica estadounidense, lo llevaron a no querer confrontar tan pública y abiertamente con Washington.

Marshall le contestó rápidamente al jefe de la delegación mexicana, y en su primer discurso señaló: “Supongo que lo que aquí se ha dicho ya, y todavía se dirá seguramente, se refiere a mi país [...] Tengo también la sensación de que existe una comprensión muy limitada de las tremendas responsabilidades y las tremendas cargas [...] que el pueblo de mi país ha asumido [...] y que ustedes se lucran de ello tanto como nosotros” (Vázquez García, 2001: 116). La “ayuda”, más que gubernamental, sería dada por los capitales privados estadounidenses, que los países latinoamericanos deberían ocuparse de atraer. En concreto, prometió cuatro cosas: que el Banco Mundial apoyaría los planes de fomento a largo plazo; que Truman pediría al Congreso de su país un aumento en la capacidad de préstamos del Eximbank; que se consideraría la reducción de impuestos a los capitales invertidos en el exterior; y que se ampliarían los esfuerzos cooperativos en materia de educación, sanidad, salubridad, agricultura e industrialización.

No mencionó nada relativo a un “Plan Marshall para América Latina, como esperaban algunos gobiernos, pero sí pidió el respaldo de los países latinoamericanos para el proceso de recuperación europea. Además, culpó a la Unión Soviética por los conflictos que perturbaban la paz mundial y pidió que todos los países ratificaran el Pacto de Río –sólo diez lo habían hecho hasta ese entonces. Con esta intervención inicial, se frustraron las vanas expectativas de ayuda económica que muchos esperaban que fuera ahí anunciada.

En los días sucesivos, Marshall tuvo una serie de reuniones con las distintas delegaciones, para evitar una presión conjunta sobre su país y que la propuesta mexicana pudiera prosperar o conseguir más apoyos. Intentó convencerlos, uno por uno, de que la crisis mundial debía ponerse por encima de los problemas latinoamericanos.

La conferencia llegó a acordar un Convenio Económico que en cierta forma era un “compromiso” entre las expectativas latinoamericanas y la reticencia estadounidense a incrementar la ayuda. Terminó aprobándose un largo documento, lleno de declaraciones acerca de la necesidad de impulsar la industrialización, la cooperación técnica y financiera, las seguridades económicas y las garantías sociales. Se estableció, como principio, que ningún país podía aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter

económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener así ventajas. Constituyó un gesto del gobierno de Truman frente a una demanda de Cuba que había fracasado en Río el año anterior, que tenía que ver con las cuotas a la importación de azúcar cubana por parte de Estados Unidos. Fue la retribución a la “medura” de la representación de la isla caribeña y a su posición más apaciguada en relación a la Casa Blanca. Con pequeñas concesiones como ésta y promesas de ayuda puntuales, Washington evitó un frente latinoamericano que pudiera presionarlo realmente.

El Convenio establecía la necesidad de promover el progreso económico y social en general, por medio del estímulo al ahorro local y al capital extranjero privado. O sea, fomentar la inversión extranjera, lo que en términos concretos implicaba incentivar la radicación de capitales estadounidenses en América Latina, uno de los objetivos de la política exterior de Marshall. Además, se reafirmaba el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial para la cooperación financiera interamericana. Los servicios de estos organismos, controlados por los países centrales, debían ser el complemento de la inversión de capital privado extranjero. El capítulo IV, dedicado a las “inversiones privadas”, es central para comprender el espíritu del Convenio. En el artículo 22, establecía que:

Los Estados declaran que la inversión de capitales privados y la introducción de técnicas modernas y capacidad administrativa de otros países para fines productivos y económicos y socialmente adecuados, constituye un factor importante de su desarrollo económico general y del progreso social consiguiente. Reconocen que la corriente de inversiones internacionales de capitales será estimulada en la medida en que los Estados ofrezcan a los nacionales de otros países oportunidades para hacer sus inversiones, y seguridad para las inversiones existentes y futuras. Los capitales extranjeros recibirán tratamiento equitativo. Los Estados, por lo tanto, acuerdan no tomar medidas sin justificación o sin razón válida o discriminatorias que lesionen los derechos legalmente adquiridos o los intereses nacionales de otros países en las empresas, capitales, especialidades, artes o tecnologías que éstos hubieren administrado. Los Estados se darán recíprocamente facilidades y estímulos apropiados para la inversión y la reinversión de capitales extranjeros y no impondrán restricciones injustificables para la transferencia de tales capitales y de sus ganancias... (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 162).

El artículo 27, además, establecía que cada Estado estimularía las inversiones privadas, liberalizando las leyes de tributación. El artículo 25 establecía que toda expropiación debía ser pagada a un precio justo, en forma “oportuna, adecuada y efectiva” (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 163). Todo lo establecido en este capítulo iba en el sentido de fomentar las inversiones extranjeras y eliminar las políticas nacionalistas y de cierta regulación estatal sobre los capitales extranjeros que se venían desplegando en América Latina en esos años. Había que darles igual trato a las inversiones extranjeras y a las nacionales, evitar cualquier nacionalización, no gravarlas impositivamente de más, ni regular su remisión de utilidades. No hay duda de que se trataba de un marco jurídico que permitiría un salto en la inversión estadounidense en la región, que se materializó fundamentalmente desde la década de 1950.

Algunos artículos (3, 30, 31 y 32) no complacían a Estados Unidos, por lo cual los votó con reservas. El 3, por ejemplo, establecía que debían compensarse las disparidades frecuentes entre los precios de los bienes primarios y los industriales. La delegación de Bramuglia, en cambio, planteó una reserva más general al Capítulo IV:

Argentina desea que se deje constancia en actas que tal como expresara al anticipar su voto sobre el artículo 25 del Convenio Económico de Bogotá y sobre la enmienda propuesta al mismo por la Delegación de México, ratifica que prestó su aprobación al texto mencionado en primer término en la inteligencia de que ello no significará asentar de modo alguno la preeminencia de los Tratados o Convenios Internacionales sobre los textos constitucionales de los países americanos, ni admitir para los capitales extranjeros otra jurisdicción que la de sus propios tribunales. Entiende por otra parte que esos conceptos expresados con respecto al artículo precitado son de aplicación a todas las disposiciones pertinentes del Convenio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1948: 223).

La delegación nacional también propuso, a través del presidente de su Banco Central, Maroglio, que se creara un banco interamericano para promover el desarrollo económico latinoamericano con fondos provenientes de los gobiernos y también con capitales privados. Asimismo, debía ponerse en funcionamiento un sistema de créditos para los países que los necesitaran, resguardando siempre los criterios de autonomía de

cada uno de ellos. Estados Unidos se opuso a esta iniciativa, argumentando que ya existían el Banco Mundial y el Eximbank, y, que por lo tanto, una nueva institución sería innecesaria y se superpondría con las anteriores. Los delegados de la Casa Rosada plantearon también algunas iniciativas en materia social, entre las que se destacó una Carta Interamericana de Garantías Sociales, que incluía los Derechos del Trabajador aunque esta última no fue tenida en cuenta tal como la propuso la delegación de Bramuglia.

También hubo otra decena de reservas por parte de los países firmantes, lo que en algún sentido le quitaba fuerza al Convenio Económico. México, por ejemplo, no acordaba con las excesivas garantías dadas al capital extranjero y las limitaciones a las expropiaciones (venía de un avanzado proceso de nacionalizaciones de empresas petroleras). Argentina, además, planteó que la no regulación en las remisiones de utilidades de las inversiones extranjeras en América Latina había llevado a que muchas veces salieran por ese concepto montos mayores a los que se habían invertido.

Estas reservas y planteos eran algunas de las manifestaciones del fracaso de la “ayuda económica”, al menos como la esperaban los países latinoamericanos, y del carácter favorable de las resoluciones establecidas en Bogotá hacia los capitales estadounidenses, los más concentrados del continente. Así lo tuvo que reconocer el Secretario General de la OEA cuando informó sobre los resultados de la Conferencia:

No es, pues, de extrañar, que los resultados de la IX Conferencia en relación con los temas económicos, no hayan dejado plenamente satisfechos a los representantes de los Estados Americanos. Hubo la sensación, por fuera de la Conferencia, y en el resto del mundo, de que la cooperación económica había fracasado cuando el Secretario de Estado de los Estados Unidos manifestó la imposibilidad en que se encontraba su país de atender a los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos, con préstamos o inversiones de capital gubernamental en la forma en que habían sido concebidos por algunos de los proyectos llevados al Consejo Interamericano (Informe sobre los resultados de la Conferencia presentado al Consejo de la OEA por el Secretario General, 1948, 3 de noviembre: 1).

Quedaba claro que la estrategia de Estados Unidos era “ofrecer” sus capitales privados, en vez de la ayuda gubernamental que reclamaban los gobiernos latinoamericanos. Este convenio económico consolidó el proce-

so de exportación de capitales desde el país del norte hacia el resto del continente, aumentando la “seguridad jurídica” de estas inversiones. La relativa posición moderada de Argentina podía indicar en este punto una anticipación de la posterior predisposición de Perón a atraer capitales estadounidenses hacia el país (desde 1953), lo cual iba en consonancia con el espíritu del Convenio aprobado. Así, al menos, lo consideraba la embajada estadounidense en Buenos Aires.

iv. Democracia y comunismo en América

El “Bogotazo” fue la excusa perfecta para avanzar en la lucha contra el comunismo en América. Si Marshall ya había acusado a la Unión Soviética en su discurso inaugural por atentar contra la paz mundial, la rebelión tras el asesinato de Gaitán, caracterizada por el gobierno colombiano como parte de un complot comunista, generó las condiciones para establecer una declaración inédita en el sistema interamericano. El presidente colombiano Mariano Ospina culpó rápidamente al comunismo de querer sabotear la conferencia. Declaró que el líder comunista Gilberto Viera había sido visto la noche anterior al atentado contra Gaitán organizando concentraciones obreras contra la resolución anticomunista que se iba a discutir en la conferencia.

En Estados Unidos, en tanto, se publicaron diversos informes confidenciales que también daban cuenta de la infiltración comunista y el sabotaje explícito al cónclave continental. Laureano Gómez, jefe del Partido Conservador y nuevo presidente tras la caída de Ospina, también puso el foco acusando al Congreso Estudiantil Latinoamericano que se realizaba en Bogotá por esos días de intentar hacer fracasar la IX Conferencia Panamericana. En particular, acusó a la delegación cubana, vinculada al Partido Socialista Popular, en la que se destacaba el joven dirigente estudiantil Fidel Castro. Marshall fue quien planteó la vinculación directa del “Bogotazo” con otros sucesos de la Guerra Fría, y solicitó una declaración contundente de la Conferencia:

Lo ocurrido va mucho más allá de la frontera de Colombia. Sigue normas iguales a los sucesos que provocaron huelgas en Francia e Italia, y los esfuerzos que se realizan para alterar la situación en Italia antes de las elecciones del 18 de abril (...). La acción que tomemos aquí respecto a la situación actual debe serlo teniendo claramente en mente que éste es un asunto mundial, no simplemente colombiano o latinoamericano (Vázquez García: 2001: 146).

La delegación chilena llevó la voz cantante en la avanzada anticomunista, exigiendo a los países latinoamericanos que abandonaran la posición de

“neutralidad” en la Guerra Fría, señalando que era un momento decisivo y que no había lugar para “terceros frentes”, en obvia alusión a la posición esgrimida por Bramuglia. La acción chilena, que trabajaba codo a codo con los delegados estadounidenses, logró imponer la oposición maniquea democracia-comunismo, estableciendo que éste último era incompatible con la primera y, por lo tanto, inaceptable en América. Así, en la Resolución XXXII, denominada de “Preservación y Defensa de la Democracia en América”, se declaraba:

Que por su naturaleza antidemocrática y por su tendencia intervencionista, la acción política del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo es incompatible con la concepción de la libertad americana, la cual descansa en dos postulados incontestables: la dignidad del hombre como persona y la soberanía de la nación como Estado, (y resolvía) condenar los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticos y civiles, especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo (y) adoptar, dentro de sus territorios respectivos y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado, las medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas Repúblicas, a fomentar el desorden en su vida política interna, o a perturbar por presión, propaganda subversiva, amenazas o en cualquier otra forma, el derecho libre y soberano de sus pueblos a gobernarse por sí mismos de acuerdo con las aspiraciones democráticas (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 210-211).

La operación política consistía en igualar el comunismo con los totalitarismos, especialmente con el nazismo, con un sistema que debía ser perseguido como lo había sido aquél. Washington lograba, así, trasplantar la Guerra Fría y la Doctrina Truman a América Latina, con consecuencias muy importantes en los años siguientes, como lo muestran las futuras intervenciones en Guatemala, Cuba, República Dominicana y Granada, entre otras.

Ante esta resolución, Bramuglia intervino planteando que más que los efectos, lo que debía atacarse eran las causas que impulsaban al desarrollo de la actividad subversiva en el continente. El punto 1 de la declaración XXXII establecía: “Reafirmar su decisión de mantener y estimular una efectiva política social y económica, destinada a elevar el nivel de vida de

sus pueblos, así como su convicción de que sólo en un régimen fundado en la garantía de las libertades y derechos esenciales de la persona humana, es posible alcanzar este propósito" (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 210-211). Con este agregado, la delegación argentina se dio por satisfecha y otorgó su voto para la aprobación de la declaración anti-comunista que impulsaron Estados Unidos, Chile y Brasil. Así lo explicó el propio Bramuglia a la prensa:

En cuanto a la cuestión comunista, creo que se ha contemplado la posición que exteriorizamos aun antes de la conferencia. No sólo logramos que se modificaran los fundamentos de la propuesta original, sino también concretamos en la parte resolutive, nuestra manera de ver el problema. Antes que combatir consecuencias, es preferible prevenir las causas (Conil Paz y Ferrari, 1964: 198).

El propio Perón, a raíz del "Bogotazo", sugirió al embajador estadounidense Bruce que esos acontecimientos debían ser una lección para todos los gobiernos americanos, en el sentido de mostrar cuán fácilmente podía irrumpir la guerra civil en los países latinoamericanos, si no se atacaban las causas de fondo de los problemas económico-sociales. Argentina terminó votando, entonces, la primera de muchas resoluciones anticomunistas en el sistema interamericano, aunque Bramuglia no se privó de criticar los fundamentos de la Resolución XXXII y de reivindicar al mismo tiempo la "democracia planificada" y los movimientos pendulares de izquierda y derecha, a la vez que señalaba que la lucha ideológica contra los extremismos debía realizarse con otras ideas y otras medidas. De acuerdo a la diplomacia estadounidense, el canciller argentino rechazó acordar una campaña conjunta e inmediata contra los comunistas en el continente, a diferencia de lo que había propuesto unos meses antes en la Reunión de Río. Según Perón, la delegación argentina habría puesto ciertos reparos para presionar a Estados Unidos para que aceptara la inclusión de las Malvinas en la Carta de la OEA. Es decir que para el líder argentino, más que ceder, lo que se había hecho era negociar astutamente.

v. Defensa militar

Washington aspiraba a que se creara un órgano militar permanente. Buenos Aires, en cambio, se opuso enfáticamente a esta iniciativa. El delegado La Rosa planteó que las actividades militares eran privativas de cada país, de acuerdo con su soberanía nacional, por lo que crear un Consejo Militar sería como instituir un super-Estado, al cual Argentina se oponía. En la carta

de la OEA, entonces, no debía haber ningún órgano militar. La delegación de Bramuglia consiguió también separar del Consejo de la OEA al Consejo Interamericano de Defensa. Toda reforma sobre aspectos militares y de defensa, de esta forma, debía agregarse en un Protocolo anexo al TIAR. En este punto, Argentina fue apoyada por México y la Junta Americana de Defensa quedó solamente con funciones asesoras. Por este motivo, Estados Unidos no logró concretar su anhelo de crear un Estado Mayor hemisférico bajo su control.

La Resolución XXXIV se refería a la Junta Interamericana de Defensa y establecía que, dada la creación de un Comité Consultivo de Defensa, éste debía asesorar al Órgano de Consulta en los temas relativos a la colaboración militar que pudieran suscitar controversias en torno a los tratados defensivos existentes. Alentaba a los Estados a que solicitaran información a la Junta Interamericana de Defensa sobre medidas que pudieran contribuir a mantener la seguridad colectiva en el continente. Esta Junta conservó, como hasta ese entonces, su cuerpo independiente y especializado, que tenía como rol principal el asesoramiento. También planteó posteriormente los Planes de Defensa Hemisféricos, que virtualmente fueron las instancias de represión en muchos países latinoamericanos. Prueba de que Estados Unidos había tenido que ceder es que volvería a insistir con un órgano militar permanente y con atribuciones supranacionales en la Cuarta Reunión de Cancilleres de 1951.

vi. Colonias y territorios ocupados

Este tema sí generó tensiones en la conferencia, en particular entre la Casa Rosada y la Casa Blanca. Bramuglia acompañó una propuesta de la delegación guatemalteca, que respondía a la reivindicación de la soberanía sobre el territorio colonial de Belice del presidente nacionalista Arévalo. También planteaba la creación de una Comisión Americana de Territorios Dependientes. Según se aprobó en la Resolución XXXIII, esta Comisión debería, entre otras cosas:

estudiar la situación de las colonias, las posesiones y los territorios ocupados que existen en América, así como los problemas conexos con esa situación, cualquiera que sea su naturaleza, con el objeto de buscar los métodos pacíficos para la abolición tanto del coloniaje como de la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales (Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1956: 212).

Se aclaraba, al mismo tiempo, que la creación de esta Comisión no excluía ni limitaba el derecho y la acción de los Estados directamente interesados

para buscar por sí mismos una solución por medios pacíficos. Votaron a su favor todos los gobiernos, con excepción del de Estados Unidos, que sólo estaba dispuesto a aceptar lo que establecía la ONU, en el sentido de promover el autogobierno en las colonias y fideicomisos; del gobierno brasilero de Dutra, el cual presentó una declaración planteando que este tema, que incluía a países extracontinentales, no podía tratarse en un foro exclusivamente americano; y del gobierno dominicano del dictador Trujillo. Las delegaciones de estos tres países se abstuvieron.

El tema del colonialismo era fundamental y así lo había hecho saber la delegación liderada por Bramuglia, que presentó un documento en el que dejaba sentado, una vez más, su legítimo reclamo sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y la Antártida Argentina. Era una virtual respuesta a un memorándum que estaba haciendo circular Gran Bretaña entre las delegaciones, en contra de las pretensiones “descolonizadoras” argentinas. Ese documento inglés presentaba un estudio histórico que avalaba la posesión británica de las Islas Malvinas, y también contenía un reclamo por una porción de la Antártida. Este tema ponía en tensión la alianza anglo-estadounidense, ya que Gran Bretaña no estaba dispuesta a que se pusieran en discusión sus posesiones en América, entre las que se destacaban las Malvinas y Belice.

4. CONCLUSIONES: BALANCE DE LAS CONFERENCIAS DE RÍO DE JANEIRO Y BOGOTÁ

Ambas conferencias se realizaron en la inmediata posguerra y mostraron chispazos importantes entre las delegaciones de Estados Unidos y Argentina, aunque sin plantear un enfrentamiento abierto y un desafío por parte del gobierno de Perón. Mientras el país del norte pretendía fortalecer su dominio continental y avanzar en instituciones que aseguraran su posición en su amplio “patio trasero”, en plena constitución del mundo bipolar, las delegaciones argentinas expresaban el nuevo lineamiento autónomo del gobierno de Perón, a través del activo canciller Bramuglia, pero también las crecientes necesidades económicas del gobierno, para sostener su plan de industrialización, lo cual requería de la ayuda estadounidense.

La conferencia que debía tratar la aprobación del TIAR sufrió postergaciones a lo largo de dos años, y recién pudo concretarse en agosto de 1947, tras el acercamiento bilateral propiciado por el gobierno de Truman, que derivó en el desplazamiento de Braden, quien se negaba a avanzar en una organización continental que incluyera al gobierno de Perón.

En la Reunión de Río de Janeiro, más allá de las discusiones y las diferencias desarrolladas más arriba, lo cierto es que la delegación argentina tuvo una actitud más bien cooperativa que confrontativa hacia Washington, lo cual se explica, por un lado, porque era su reingreso al sistema interamericano, luego de cinco años, y por otro, porque ya no tenía el poder de invocar la solidaridad de otras naciones con su actitud desafiante. La mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo a Argentina, dependían cada vez más de las importaciones estratégicas, de los préstamos financieros y de la compra de insumos militares de Estados Unidos, y por lo tanto, la capacidad de resistir el avance del país del norte se veía estructuralmente más limitada.

Pero la relativa moderación de la delegación argentina en Río se explica también porque era parte de un movimiento de acercamiento de Perón hacia la Casa Blanca, con la expectativa de obtener ayuda económica –aún se preveía la posibilidad de un “Plan Marshall para América Latina”– y militar, que permitiera profundizar el proceso de industrialización sustitutiva que se venía desarrollando desde finales de la segunda guerra. Perón, que había establecido relaciones diplomáticas con la Unión Soviética ni bien asumió su presidencia, ahora le planteaba a Truman la posibilidad de establecer un pacto secreto anticomunista y exageraba el peligro de avance de las fuerzas prosoviéticas en América, para convencer a la Casa Blanca de que América tenía que ser escenario de la estrategia de “contención” del comunismo, lo cual requería que Estados Unidos derivase fondos hacia la región.

El gobierno argentino terminó apoyando el TIAR, a pesar de las modificaciones que alentó, para lograr la ayuda estadounidense. Sin embargo, al igual que el resto de los países latinoamericanos, poco pudo conseguir en materia económica. La delegación del país del norte se limitó a aceptar la propuesta mexicana de convocar a una conferencia económica que se haría en Buenos Aires un año más tarde –aunque después operó para que no se concretara–, y argumentó que la reunión de Río sólo debía tratar los problemas de defensa y seguridad, con lo cual rechazó los reclamos del resto del continente.

En marzo del año siguiente, se reunió la IX Conferencia Panamericana, justo después de la Conferencia Económica de La Habana. Una vez más, el gobierno argentino albergaba expectativas de ayuda económica, lo mismo que el resto de los países latinoamericanos. En Colombia, se destacó el elevado perfil del canciller mexicano Torres Bodet, reclamando que Estados Unidos no diera la espalda a América Latina y fomentara su desarrollo. La delegación encabezada por Bramuglia, en cambio, tuvo nuevamente

una actitud cauta, quizás para contrarrestar el elevado perfil antiyanqui que había desplegado Molinari en la Reunión de la ONU que acababa de terminar en la capital cubana, y que podía dificultar la estrategia de acercamiento bilateral fomentada por el gobierno de Perón en esa etapa.

En la Conferencia de Bogotá, Argentina volvió a mostrar la “mesura” que había exhibido en Río, más allá de las diferencias que planteó respecto a los proyectos de Marshall, tal como se desarrolló a lo largo de este capítulo. Hubo diferencias en cuanto a cómo combatir el comunismo, en qué actitud tomar frente a las colonias británicas en América, en cómo se denominaría y qué carácter tendría la nueva organización continental (OEA) y en el convenio económico, pero lo cierto es que la delegación argentina no confrontó abiertamente con la estadounidense y terminó votando las principales iniciativas de Marshall, incluyendo la resolución de defensa de la “democracia”, que fue el primer documento abiertamente anticomunista del sistema panamericano.

Nuevamente primó en la política exterior argentina la esperanza de conseguir financiamiento estadounidense, luego del cimbronazo económico que había significado la inconvertibilidad de la libra unos meses antes. Éste fue un factor clave para entender la actitud cooperativa argentina en esta etapa. Perón sostuvo que, en realidad, él había hecho que Bramuglia “jugara un poco al póker”, es decir, que negociara con la delegación de Marshall, ya que mientras Estados Unidos buscaba el apoyo para un pacto anticomunista, Argentina tenía como principal objetivo incluir el reclamo histórico de las Islas Malvinas. Más allá de esta apreciación de Perón, entendemos que la Casa Rosada cedió mucho más de lo que consiguió en esta conferencia, permitiendo que se consolidara una organización supranacional, bajo la clara hegemonía de Washington.

En vez de profundizar la estrategia de una unión latinoamericana, Argentina se plegó, junto a los demás países, a la iniciativa estadounidense de consolidar una organización americana, bajo su comando, que incluso pudiera resolver conflictos en el continente sin necesidad de apelar a la ONU, en la que la Unión Soviética (y China, Francia y Gran Bretaña) tenía derecho de veto. Se realizó el anuncio de la creación de la OEA pocos días después de la represión brutal realizada por el gobierno colombiano contra la movilización popular en repudio del asesinato de Gaitán.

La organización panamericana había manifestado su solidaridad con el gobierno colombiano, con lo cual en su mismo origen estaba marcada a fuego por la sangre que había corrido en esa trascendental reunión continental. Estados Unidos consiguió casi todo lo que fue a buscar y la dele-

gación argentina no fue un escollo importante para su estrategia. A pesar de la política de la “tercera posición” que planteaba una mayor autonomía respecto al país del norte, las condiciones económicas y la expansión del capitalismo estadounidense restringieron la capacidad de confrontación del gobierno peronista.

Si en los orígenes de la Unión Panamericana, Estados Unidos había tenido que confrontar los distintos gobiernos conservadores argentinos y cedido en función de las resistencias que generaban sus proyectos, ahora que las economías de los países latinoamericanos dependían mucho más de su ayuda financiera y recibían sus capitales, la hegemonía parecía ser más difícilmente contestable. Una vez que Europa había retrocedido significativamente en la región, Washington logró concretar una organización americana que controlaría en las décadas siguientes. Argentina, por su parte, aún con un gobierno nacionalista y con una política exterior que mostraba rasgos de mayor autonomía, tuvo pocas posibilidades de trabar el avance panamericano impulsado por la potencia del norte.



Referencias

- Aguilar, A. (1965). *El panamericanismo, de la Doctrina Monroe a la Doctrina Johnson*. México: Cuadernos Americanos.
- Cafiero, A. (1996). *La política exterior peronista, 1946-1955. El mito aislacionista*. Buenos Aires: Corregidor.
- Caicedo, J. J. (1961). *El panamericanismo*. Buenos Aires: R. Depalma.
- Conferencia Internacional Americana (1948). "Informe sobre los resultados de la Conferencia presentado al Consejo de la OEA por el Secretario General en la Sesión del 3 de noviembre de 1948". Washington: Unión Panamericana.
- Conil Paz, A. y G. Ferrari (1964). *Política exterior argentina: 1930-1962*. Buenos Aires: Huemul.
- Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1956). *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento 1945-1954. Recopilación de Tratados, Convenciones, Declaraciones, Recomendaciones, Resoluciones y Mociones adoptadas por la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz; la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente; la Novena Conferencia Internacional Americana; la Cuarta reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores y la Décima Conferencia*. Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Publicación de la Unión Panamericana.
- Foreign Relations of the United States* (1948). vol. IX. Washington D.C.: Department of State.
- Foreign Relations of the United States* (1946). vol. IX. Washington D.C.: Department of State.
- García, C. (1968). *Universalismo y panamericanismo*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Gil, F. G. (1971). *Latin American-United States Relations*. New York: H. Brace Jovanovich.
- Lanús, J. A. (2000). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.
- La Prensa*, (1945, 20 de octubre).
- Mecham, J. L. (1961). *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (1949). *La República Argentina en la IX Conferencia Internacional Americana*. Buenos Aires: MREC.
- (1948). *Libro de Instrucciones expedido a los agentes diplomáticos argentinos, 1854-1947*. Buenos Aires: MREC.
- (1947). *La República Argentina ante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente*. Buenos Aires: MREC.
- New York Times*, (1947, 15 de agosto).
- Peterson, H. F. (1985). *La Argentina y los Estados Unidos, (vol. II. 1914-1960)*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Ramírez Novoa, E. (1955). *La farsa del panamericanismo y la unidad indoamericana*. Buenos Aires: Editorial Indoamérica.
- Rapoport, M. y C. Spiguel (2009). *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*. Buenos Aires: Emecé.
- Sansón-Terán, J. (1949). *El interamericanismo en marcha. De Bolívar y Monroe al Rooseveltianismo*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- Scenna, M. Á. (1970). *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?* Buenos Aires: Plus Ultra.
- Vázquez, H. (2001). *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Whitaker, A. P. (1954). *The United States and Argentina*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- Woods, R. (1979). *The Roosevelt Foreign-Policy establishment and the 'good neighbor'. The U.S. and Argentina 1941-1945*. Lawrence: Regent Press of Kansas.
- Yepes, J. M. (1976). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*. Caracas: Gobierno de Venezuela.