

Argentina frente a Estados Unidos en la tercera conferencia panamericana (Rio de Janeiro, 1906).

LEANDRO MORGENFELD ¹
UBA-CONICET
leandromorgenfeld@hotmail.com

Introducción

Este artículo se enmarca en una investigación más general sobre el proceso de construcción de la Unión Panamericana, desde su inicio, en 1889, hasta la segunda guerra mundial, en la que se pone el énfasis en la conflictiva relación entre Estados Unidos y Argentina. Estos países pugnarón por décadas: el primero, en pos de consolidar una organización continental que consolidara su hegemonía en la región; el segundo, desplegando una política exterior de corte europeísta, liberal y atlantista, y muy escéptica en relación a la profundización de una organización panamericana, que juzgaba como “anti-europea”.

Desde la famosa intervención de Roque Sáenz Peña en Washington, proclamando en la Primera Conferencia Panamericana “Sea América para la humanidad”, en claro contraste con la doctrina monroísta de “América para los (norte) americanos”, Argentina y Estados Unidos chocaron en los cónclaves regionales. Este artículo analiza un capítulo de ese enfrentamiento, en la Tercera Conferencia Panamericana, que tuvo lugar en la capital brasilera en 1906, en un momento particular en el que el gobierno de Theodore Roosevelt impulsaba un expansionismo imperialista en la región: el “gran garrote”. Se analiza en el mismo, en primer lugar, el contexto previo a la reunión de Río de Janeiro, luego de estudiar los principales temas de debate y, finalmente, se realiza un balance de este crucial cónclave americano.

¹ Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA), Doctor en Historia (FFyL-UBA). 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.

Antecedentes de la convocatoria: la “doctrina Drago” y el “corolario Roosevelt”.

En el período que separó la Segunda Conferencia Panamericana (México, 1901-1902) de la de Río de Janeiro (1906) ocurrieron algunos sucesos fundamentales en la relación entre Estados Unidos y América Latina. Entre los antecedentes de la Tercera Conferencia Panamericana debe citarse, en primer lugar, el conflicto por la invasión a Venezuela y las “doctrinas” que de allí se plantearon, que sin duda marcaron el ritmo del congreso de Río. El origen de este diferendo radica en el conflicto derivado de la intervención militar de Alemania y Gran Bretaña (y más tarde Italia) en Venezuela, en diciembre de 1902, para obligar al gobierno de ese país a pagar las deudas que había contraído con ciudadanos europeos. Los reclamos diplomáticos que habían realizado para defender a sus ciudadanos fueron desestimados por el gobierno venezolano, entendiendo que correspondían al derecho privado y no al internacional público. Las potencias europeas, entonces, bloquearon puertos y bombardearon objetivos militares venezolanos. Previo al ataque, Gran Bretaña y Alemania habían comunicado al gobierno estadounidense que no abrigaban intenciones de ocupar definitivamente o anexionarse parte del territorio venezolano, con lo cual ese ataque quedaría, según esta particular interpretación, fuera de la órbita de la doctrina Monroe. Pese a la lucha inter-imperialista desatada años atrás entre Estados Unidos y Europa por el control de América del Sur, y a que la intervención militar en el país caribeño violaba el espíritu de la doctrina Monroe, la política exterior norteamericana desplegada por el presidente Theodore Roosevelt justificó esta intervención militar en Venezuela, cuyas costas fueron bombardeadas por unidades navales inglesas y alemanas, relativizando la aplicación de la doctrina de Monroe en el caso venezolano, país que había incumplido compromisos con extranjeros.

Tras el ataque, el gobierno venezolano denunció el avasallamiento y pidió la adhesión a su causa del resto de los países del continente. Ante esta situación, el presidente argentino Julio A. Roca instó a su ministro de relaciones exteriores, Luis María Drago, a que hiciera consultas y sentase la posición argentina frente al gobierno de Estados Unidos. Éste planteó la ilegitimidad del empleo de la fuerza para el cobro de deudas: “*la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones*”.

americanas por una potencia europea"². Se reafirmaba, contra los intereses norteamericanos y estableciendo una doctrina que se discutiría durante largo tiempo, el principio de no intervención. ¿Cuáles eran los principios que se planteaban en esta comunicación de Drago? Quienes prestaban dinero a un Estado extranjero debían estimar previamente el riesgo: un estado soberano no podía estar sujeto unilateralmente a procedimientos judiciales; no podía forzarse a un estado a pagar sus deudas; el uso de la fuerza en Venezuela implicaba de hecho la ocupación territorial, o sea era contrario a la doctrina Monroe; la expansión europea se dirigiría ahora hacia América Latina, por lo cual se requería una declaración de Estados Unidos, en el sentido de la doctrina Monroe, que defendiera el principio de no intervención (por parte de fuerzas extra continentales) predicado en 1823. Era la primera vez que un alto representante de la Argentina reconocía de hecho la validez de la doctrina Monroe. El intercambio suscitado a partir del escrito de Drago suscitó la atención de la prensa estadounidense y latinoamericana.

La respuesta estadounidense, a través del Secretario de Estado John Hay, llegó el 17 de febrero de 1903: la doctrina Monroe no garantizaba protección contra ataque de otra potencia a países que hubieran procedido mal -que no hubieran pagado sus deudas, por ejemplo-. Desde esta perspectiva, la "protección estadounidense" del resto del continente sólo podría aplicarse cuando el ataque exterior implicara adquisición territorial por parte de una potencia no americana. El diferendo en cuanto a la postura que debía llevarse adelante en América se profundizó en 1904, momento en que Roosevelt planteó el "corolario" que llevaría su nombre, que suponía que Estados Unidos se erigiera como el virtual "gendarme" continental, al autoproclamarse facultado para intervenir en los países más caóticos de América, en caso de que el orden no estuviera garantizado. El "corolario Roosevelt a la doctrina de Monroe" era la formalización del autoproclamado derecho de gendarme en el Caribe. Estados Unidos se planteaba como el custodio de las naciones débiles, previniéndolas de insolencias financieras que justificaran el uso de la fuerza (de potencias europeas). La forma de Estados Unidos de contrarrestar el avance europeo no fue plantear, junto al resto de los países americanos,

² Nota enviada por Saavedra Lamas al Secretario de Estado John Hay, a través del Ministro Martín García Merou, el 29 de diciembre de 1902 (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto -AMREC-, Tercera Conferencia Panamericana).

y como se desprendía de la propuesta de Drago, un rechazo de plano a la intervención en Venezuela y organizar cómo prevenir esos ataques, sino auto-nombrarse gendarme, con atributos para intervenir aquellos países en los que no se respetara el orden y la seguridad financiera. En este punto, las doctrinas Monroe y Drago se hicieron mutuamente excluyentes. Era el momento en que Estados Unidos protagonizaba una expansión creciente en el continente -entre otras acciones, impulsó la independencia de Panamá y la construcción allí de un canal interoceánico que controlaría por muchos años- y no estaba dispuesto a consensuar su política exterior con el resto de los países americanos.

En ese particular momento de la relación entre Estados Unidos y América Latina se produjo la convocatoria a la Tercera Conferencia Panamericana. Esta vez, para algunos analistas argentinos, la conferencia tenía un nuevo desafío: Brasil. Si en la Primera Conferencia (Washington, 1889-1890) Argentina había buscado limitar la supremacía económica estadounidense y en la Segunda había confrontado con Chile por sus diferendos limítrofes, el desafío en esta Tercera Conferencia era evitar que el tándem Estados Unidos-Brasil acotaran la capacidad de liderazgo argentina en América del Sur y ampliaran el ámbito de influencia del país del norte, ahora en alianza con el anfitrión de este tercer cónclave. Argentina y Brasil estaban en plena carrera armamentista.

Un tema que preocupaba a Argentina y Estados Unidos era si serían abordadas en la Conferencia de Río las doctrinas Drago y Monroe. Argentina insistía con que se incluyera la doctrina Drago, pero con la condición de que fuera sin ninguna modificación³. Así instruía el canciller Montes de Oca al ministro argentino en Washington, el 3 de abril de 1906, en un telegrama cifrado:

"Haga saber á quien corresponda que V.E. ha tomado y seguirá tomando ingerencia en el programa al solo objeto de facilitar la concurrencia de la República Argentina á la Conferencia y sin que ello importe comprometer opiniones sobre los diversos tópicos. Expresé además que el gobierno decidirá si concurre ó no después de conocer la importancia de los temas y de estudiar si las soluciones recomendadas armonizan con las normas de la política internacional argentina. Debe

³ Epifanio Portela, ministro argentino en Washington, envió al Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina un telegrama cifrado el 23 de abril de 1906 poniéndolo al tanto de las negociaciones sobre ese punto.

establecerse con claridad que en caso de concurrir la república podrá sostener ampliamente sus propias teorías. *Si el Bureau no recomienda la doctrina Drago en términos categóricos y sin modificación alguna V.E. debe oponerse á que se haga alusión a ella y á que se incluya en el programa cualquier referencia directa, indirecta, tácita ó expresa*⁴.

Argentina seguía la línea “tradicional” y continuaba reforzando el escepticismo con respecto al panamericanismo e incluso ponía en duda su participación en la reunión de Río, si no se cumplían ciertas condiciones. Y llegó, además, a hacer gestiones para que se suspendiera la Tercera Conferencia. Una preocupación de Estados Unidos estaba dada por este posible “boicot” a la Conferencia de Río, cuestión que podía concertarse si además coincidía con la Conferencia de Paz de La Haya. Estados Unidos negoció con Rusia para evitar que coincidieran las fechas de ambas conferencias y para acordar un aplazamiento de esta última. Acusaba a Alemania de querer convencer a Rusia de convocar para julio de 1906 al cónclave de La Haya, creando dificultades para los países latinoamericanos que quisieran concurrir a la conferencia panamericana. Y planteaba que eran los manejos alemanes -destinados a generar desinteligencias entre las dos Américas- los que estaban por detrás de los obstáculos que estaba poniendo Argentina⁵. Ésta es otra de las manifestaciones de la disputa entre Estados Unidos y distintas potencias europeas por reforzar su influencia en América del Sur. Hubo en los primeros meses de 1906 múltiples rumores, informes y artículos en la prensa americana sobre las idas y vueltas en la convocatoria de la conferencia y en el temario que allí sería tratado. Argentina, una vez más, hizo lo posible para que naufragara la convocatoria.

Características de la Conferencia

La Conferencia duró desde el 23 de julio hasta el 27 de agosto de 1906. Participaron delegaciones de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos,

⁴ Telegrama cifrado enviado por el Ministro de Relaciones Exteriores, M. A. Montes de Oca al ministro argentino en Washington, Buenos Aires, 3 de abril de 1906 (AMREC, III Conferencia Panamericana, Legajo II, Folio 192). [El subrayado es nuestro] [Se ha conservado la redacción y ortografía tal cual está en los documentos citados]

⁵ Un artículo de *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de abril de 1906, cita un artículo del *New York Herald* del 7 de abril en el que aparecen estas apreciaciones.

Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los delegados argentinos fueron José A. Terry, Joaquín V. González, Epifano Portela y Eduardo Bidau. Los representantes de Estados Unidos fueron William I. Buchanan, Leo S. Rowe, A. J. Montague, Tulio Larrinaga, Paul S. Reinsch y Van Leer Polk. Además, el propio Secretario de Estado, Elihu Root, concurrió a Brasil, siendo la primera vez que un funcionario de esa jerarquía visitaba un país extranjero. La conferencia estuvo presidida por Joaquim Nabuco.

Esta vez, el objetivo estadounidense fue lograr la mayor cordialidad posible entre las delegaciones, con el fin de evitar el naufragio del proyecto panamericano, aún a expensas de reducirlo a la mínima expresión. Esto se desprende de las instrucciones que Root dio a sus delegados en junio de 1906, que ponían el énfasis en evitar cualquier tema que pudiera generar controversias o hiciera peligrar la conferencia⁶. En Río, declaró:

“No deseamos más victorias que las de la paz; ni territorio alguno fuera del nuestro; ni más soberanía que la soberanía sobre nosotros mismos. Estimamos que la independencia y los derechos iguales del miembro más pequeño y débil de la familia de las naciones, son acreedores a tanto respeto como los del más grande imperio, y estimamos la observancia de ese respeto como la garantía principal del débil contra la opresión del fuerte. No reclamamos ni deseamos derechos, privilegios o facultades que no concedamos libremente a todas las repúblicas americanas”⁷.

Las palabras de Root apuntaban a alejar de las discusiones de la conferencia el malestar general despertado en las naciones latinoamericanas producto del expansionismo estadounidense de la última década. Estados Unidos, además, preveía la oposición argentina y, para contrarrestarla, profundizó la alianza con Brasil, que venía consolidándose desde principios del siglo XX. Además, en los últimos años, los capitales estadounidenses avanzaban cada vez más en Brasil,

⁶ Las instrucciones completas del Secretario de Estado a sus delegados, así como el informe final que estos remitieron al final de la conferencia, pueden verse completos en *Foreign Relations of the United States*, 1906, pp. 1565-1625.

⁷ Este discurso de Root, en inglés, está publicado en *Third International Conference of American States, Minutes, Resolutions and Documents (Rio de Janeiro, 1907)*, p. 131-132.

base material de esa alianza estratégica y situación distinta a la de Argentina, donde la primacía británica aún era incuestionable y el comercio y las inversiones provenientes de ese país, muy superiores. Estados Unidos requería de la alianza con Brasil, para neutralizar a Argentina y para disputar en mejores condiciones con Europa, y en especial con Gran Bretaña, su posición predominante en América del Sur. Brasil se veía beneficiado, supuestamente, al evitar que una confluencia entre sus vecinos de habla hispana lo relegara en la región y al conseguir respaldo estadounidense para rearmarse. Estados Unidos, en este sentido, resolvió que la representación diplomática estadounidense en Río se elevara al rango de embajada, situación que en el caso de Buenos Aires demoró hasta 1914⁸.

Tampoco el gobierno argentino abrigaba muchas expectativas sobre el congreso. En las instrucciones a los delegados argentinos se insistía con la vieja línea de orientación europeísta, aún cuando existían expectativas en profundizar el vínculo con Estados Unidos, para contrarrestar el acercamiento de aquel país con Brasil:

“El cultivo de la amistad con los Estados Unidos se hace tanto más necesario en estos momentos, cuanto que el Gobierno se prepara para agasajar al Secretario de Estado Mr. Elihu Root, quien a invitación nuestra se prepara a visitar la ciudad de Buenos Aires durante el próximo mes de Agosto, y se espera cosechar algunos resultados prácticos de esa visita. El Gobierno está dispuesto a demostrar sinceramente su amistad hacia los Estados Unidos, sin contrariar por eso la política argentina, constantemente practicada, de estrechar los lazos con las naciones de Europa, a las que debemos brazos y capitales, que han contribuido, en primera línea, a nuestro desenvolvimiento material. En general, las concesiones que pueden hacerse a los Estados Unidos, y las facilidades que puedan otorgárseles, deben reconocer como base la necesidad de acordarlas, en igual extensión a las naciones europeas”⁹.

⁸ Véase Moniz Bandeira, Alberto 2004 *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur* (Buenos Aires: Norma).

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1906 “Instrucciones dadas a los Delegados de la República Argentina a la III Conferencia Panamericana” (Buenos Aires: División Política MREC), p. 191.

En las instrucciones se advertía, también, que la delegación argentina debía prestar atención especial a tres países: Estados Unidos, Brasil y Chile. Se aconsejaba, en los tres casos, eludir los “tropiezos” y los temas que pudieran generar controversias. En este punto hubo coincidencia en las instrucciones estadounidenses y argentinas, lo cual explica, como se desarrollará a continuación, que la conferencia haya sido mucho más armoniosa que las dos anteriores y de lo que podía preverse, según las tensiones que acosaban al continente americano producto de la expansiva y agresiva política exterior de Roosevelt.

Se firmaron las siguientes Convenciones, Resoluciones y Mociones: Convención que fija la condición de los ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen; Convención sobre reclamaciones pecuniarias; Convención sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica y comercio, y propiedad literaria y artística; Moción para que la conferencia felicite a los presidentes de México y Estados Unidos por su mediación para el ajuste de la paz entre Guatemala, Honduras y El Salvador y Moción sobre el desastre del terremoto de Valparaíso; y Resoluciones sobre: arbitraje; Reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas; Profesiones liberales; Policía Sanitaria; Ferrocarril Pan-Americano; Relaciones Comerciales; Futuras Conferencias; Sistema monetario; y Recursos naturales¹⁰.

A continuación, los principales temas de debate:

i. Arbitraje

El tema más controvertido de la conferencia anterior, el arbitraje, esta vez fue abordado sin las posiciones irreductibles de las conferencias anteriores. Argentina había intentado infructuosamente, en los meses de febrero y marzo, cuando se discutía el programa de la conferencia, introducir en el mismo el arbitraje obligatorio, siguiendo la tradición de Washington y México. La certeza de que pocos meses después se realizaría la reunión de La Haya, a la cual esta vez sí fueron invitadas todas las naciones latinoamericanas, hizo que hubiera un consenso general para que la cuestión fuera tratada en ese ámbito, desplazándose entonces un punto que había sido ríspido en las dos conferencias anteriores. Se había rechazado, previamente, una propuesta conjunta de Bolivia y Perú de que la Conferencia se declarase a favor del arbitraje compulsivo. En cambio, y según lo acordado, los 19 países participantes

¹⁰ Cfr. Third International American Conference 1907, Op. Cit.

apoyaron la recomendación de la comisión de arbitraje, en el sentido de que los países americanos debían pelear en La Haya para lograr un convenio general y definitivo con respecto al arbitraje. Según el informe de la Delegación Argentina, en la subcomisión que trató este tema, se dieron largos e intensos debates hasta acordar una posición común. Las distintas opiniones lograron uniformarse y se llegó a la siguiente resolución, votada unánimemente por los 19 países:

“Ratificar la adhesión al principio del arbitraje: y, á fin de hacer práctico tan elevado propósito, recomienda á las Naciones representadas en ella que den instrucciones á sus Delegados á la Segunda Conferencia de La Haya para que procuren que en esa Asamblea, de carácter mundial, se celebre una Convención General de Arbitraje, tan eficaz y definida que, por merecer la aprobación del mundo civilizado, sea aceptada y puesta en vigor por todas las naciones”¹¹.

Bidau, en su discurso sobre el tema, explicó que se había dejado de lado la cláusula “compromisoria” -que haría al arbitraje obligatorio, como venía exigiendo la Argentina desde México- y la del funcionamiento de la jurisdicción arbitral -que determinaría cómo se concretaría el principio de arbitraje-: *“Inoportuna y fuera de lugar hubiera sido, por lo tanto, toda declaración tendiente a señalar normas y soluciones concretas, anticipándose a las declaraciones de La Haya”*¹².

Esta solución de compromiso tuvo el objetivo de avanzar en una redacción unánime que reconociera el principio del arbitraje para la resolución de controversias, a la vez que instaba a ampliar y perfeccionar lo referido al mismo en la Conferencia de La Haya de 1899, fundamentalmente ligando a todos los países (en esa oportunidad sólo Estados Unidos y México habían participado, no así el resto de los países americanos). Argentina, ya varios meses antes del inicio de la reunión de Río, estaba al tanto de que debería ceder en su posición, para no quedar aislada. Así lo expresaba, en un telegrama cifrado de Portela, el representante argentino en Washington, enviado al Ministro de Relaciones Exteriores el 17 de marzo de 1906:

¹¹ Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1943 *Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento 1938-1942* (Washington), p. 131.

¹² Delegación Argentina a la Tercera Conferencia Panamericana 1906 “Informe de los delegados á la Tercera Conferencia Panamericana”, 12 de noviembre de 1906 (AMREC, Tercera Conferencia Panamericana).

“Los Estados Unidos de América no apoyan el arbitraje obligatorio y reafirmo esta es disposición prevalente Bureau. Yo lo he propuesto á Comisión programa, teniendo esta seguridad, de acuerdo con las instrucciones y antecedentes República Argentina. Se presenta como transacción entre las tendencias extremas una proposición según la cual tercera conferencia declararía que el arbitraje debería ser la solución de todo litigio internacional y á La Haya su reglamento y alcance”¹³.

Esto es lo que finalmente se acordó en Río. Estados Unidos logró evitar, como era el objetivo del Departamento de Estado, un punto del programa que podía ser espinoso y que podía limitar su política expansionista en el continente. Argentina, por su parte, debió ceder, aunque lo hizo “elegantemente”, en tanto el tema sería tratado en un ámbito internacional que estaba por encima del panamericano, con lo cual se respetaba su orientación “universalista”, que en realidad no era otra cosa que la forma de menoscabar el panamericanismo que alentaba Estados Unidos. Esta solución de compromiso, que evitaba discutir un tratado general de arbitraje, sirvió para evitar una ríspida confrontación como las que se habían dado en las Conferencias de Washington y México.

ii. Reclamaciones pecuniarias

Sobre este punto, que tanto debate había generado en la conferencia anterior, finalmente se acordó prorrogar el Tratado de México sobre reclamaciones pecuniarias por daños y perjuicios. Esta convención, también votada unánimemente, ratificaba lo votado en 1902, extendiendo su duración hasta 1912, con excepción del artículo 3 (que suponía que sólo sería válido para los países que hubieran suscrito la Convención de La Haya). En su artículo 1, señala: *“Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía*

¹³ Telegrama enviado por Portela al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 17 de marzo de 1906 (AMREC, Tercera Conferencia Panamericana).

diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos del arbitraje"¹⁴.

Según la Delegación Argentina, la forma en que estaba redactado el mismo podía llevar a una interpretación errónea, en el sentido de que se podía dar a entender que en todos los casos el tribunal arbitral sustituiría la acción de los tribunales nacionales, violando así un principio básico de soberanía, que debería dar preferencia a los tribunales locales. A instancias de esta preocupación planteada por la delegación argentina, el informe de la subcomisión aclaró la cuestión:

“Bien se comprende que tal interpretación no es en manera alguna acertada. Si se establece que deben ser sometidas a juicio arbitral todas las reclamaciones por daños y perjuicios que deduzcan contra un Estado los ciudadanos de otro y que no puedan resolverse por la vía diplomática, debe razonablemente entenderse que se trata del caso en que la vía diplomática esté justificada. La soberanía interna de un Estado, condición esencial de su existencia como poder internacional independiente, consiste precisamente en el derecho que conserva siempre de regir por sus leyes y juzgar por sus tribunales los actos jurídicos que se consuman en su territorio, salvo que el caso, por razones especiales, que tiene muy en cuenta del Derecho de Gentes, se convierta en cuestión de carácter internacional”¹⁵.

Para los delegados argentinos, tal aclaración ponía a resguardo la soberanía de los estados. Lo resuelto era exactamente lo que se había negociado en la comisión que redactó el programa y coincidía con el punto VI de las instrucciones que había recibido la delegación argentina: “*El gobierno argentino adhiere á la idea de subscribir otra vez el tratado de arbitraje sobre reclamaciones pecuniarias, celebrado entre las diferentes repúblicas en la Conferencia de México ó á la celebración de otro análogo*”¹⁶. Las instrucciones estadounidenses también eran coincidentes en este punto, y en las mismas se planteaba, como fue acordado, extender por un lustro la vigencia de lo acordado en México.

¹⁴ Delegación Argentina a la Tercera Conferencia Panamericana, Op. Cit., folios 9-10.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Op. Cit., p. 193.

iii. Cobro de deudas públicas. Doctrinas Monroe y Drago

La “serenidad” de la conferencia dependía de que se mantuvieran al margen los temas conflictivos. El principal, como se podía prever a partir de las discusiones acerca del programa que se habían dado los meses anteriores, sería seguramente el debate entre las doctrinas Monroe y Drago. Si bien la primera no fue incluida de ninguna forma en el programa, flotaba en el aire la sensación de que tanto los anfitriones como Argentina o Estados Unidos podían introducirla en cualquier momento. Sólo existió una mínima referencia por parte de Bolivia, que pretendía introducir en la discusión su litigio con Chile y planteaba que la misma se extendiera no sólo a los casos de conquista territorial o intervención por parte de potencias europeas, sino también en casos de conquistas territoriales realizadas por estados americanos. Si bien Argentina avaló al principio esta presentación de Bolivia, para esmerilar las posiciones de su rival trasandino, el tema no tuvo mayor repercusión.

La doctrina Drago, en cambio, sí tuvo un cierto protagonismo, dejando totalmente en segundo plano a la de Monroe. Esto llevó a un primer “incidente” entre las delegaciones argentinas y estadounidenses, aún antes de que se iniciara la conferencia. La primera no estaba de acuerdo con la primera fórmula expresada por Root sobre recaudación de deudas, porque sostenía que el texto podría consentir la intervención violenta para el cobro de las mismas. El ministro de Relaciones Exteriores envió un telegrama a su representante en Washington para que pidiera la suspensión de la conferencia de Río en caso de que esto no se modificara. Argentina, una vez más, usaba su posición particular para ejercer el “veto” en el naciente sistema interamericano. La movida resultó exitosa ya que el Secretario de Estado terminó cambiando la frase aludida para satisfacer la demanda argentina. En la formulación del programa realizada por el Consejo Directivo de la Oficina de las Repúblicas Americanas el 4 de abril de 1906, en el punto V, se planteaba que en la Conferencia se buscaría un acuerdo recomendando que la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya fuera invitada a considerar si era admisible el uso de la fuerza para el cobro de las deudas públicas y, en caso de serlo, hasta qué punto. Como se ve, ya en este planteo se dejaba un resquicio para evitar la condena de la misma, según lo estipulaba la doctrina Drago.

Argentina tenía instrucciones de “máxima” y de “mínima”. El objetivo sería que la doctrina Drago pasara a ser una política americana aprobada por todos los países. De no ser posible, al menos habría que

impulsar que se recomendara su discusión en La Haya. Así lo estipulaba el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus instrucciones:

“Aunque la Doctrina Drago fue expuesta como tesis de política Americana según lo ha manifestado su autor, los Sres. Delegados estudiarán la forma en que sea menos difícil su aceptación, sea que termine su consideración en el Congreso de Rio, sea que se persista en llevarla al de la Haya. Principios jurídicos claros y precisos conducen a la conclusión de que no es admisible ninguna forma de gestión o intervención de un Estado para el cobro de las deudas publicas de otro Estado. La formula inserta en el Programa es deficiente a todas luces. El Congreso de Rio debe afirmar el principio y hacer conocer al de La Haya (caso que no sea dado proceder así) las ideas que abriga al respecto.”¹⁷

Estados Unidos elaboró una táctica para evitar un resultado adverso en la conferencia. Su objetivo era evitar que la doctrina Drago fuera aprobada como doctrina continental y que se declarase cualquier fórmula que condenara en forma absoluta el derecho al uso de la fuerza para cobrar deudas impagas. Esto hubiera impedido al país del norte justificar sus intervenciones militares en el Caribe, para “defender a sus ciudadanos y a sus inversiones y propiedades”. De acuerdo a las instrucciones de Root, los delegados estadounidenses declararon que la doctrina Drago era “excelente” y que los Estados Unidos hacía mucho tiempo que habían renunciado al uso de la fuerza para el cobro compulsivo de las deudas contractuales de otros gobiernos para con ciudadanos de su país. Sin embargo, sostenían, como la mayor parte de los estados americanos estaban fuertemente endeudados, cualquier declaración de la conferencia a favor de la doctrina Drago podría ser interpretada como una conspiración de deudores contra sus acreedores, que eran mayoritariamente europeos. En ese sentido, sostenían hábilmente, sería mejor elevar un pedido a la Conferencia de Paz de La Haya para que estudiara el problema acuciante del cobro compulsivo de deudas.

La delegación argentina se ocupó especialmente de especificar los términos de la llamada doctrina Drago y el cobro compulsivo de deudas en una comunicación enviada al Presidente de la Tercera Conferencia el 22 de agosto de 1906: “*Las deudas públicas son contratos entre estados y*

¹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Op. Cit., pp. 193-194.

particulares, regidos por la ley del deudor, no crean relaciones internacionales, las cuales suponen necesaria y esencialmente vínculos entre Estados”¹⁸. Sin embargo, más allá de exponer largamente los fundamentos de la doctrina ya ampliamente conocida -y de hacer que esta exposición se agregara al acta de la sesión respectiva-, la delegación argentina no consiguió que la Conferencia la subscribiera ni que se manifestara sobre el problema.

Finalmente, en cuanto al crucial tema del cobro compulsivo de las deudas públicas, se logró una resolución más que limitada, que seguía al pie de la letra las instrucciones de Root, en el sentido de postergar este conflictivo tema para la conferencia de La Haya: “*Recomendar á los Gobiernos representados en ella, que consideren el punto de invitar á la Segunda Conferencia de la Paz, de la Haya, para que examine el caso del cobro compulsivo de las deudas públicas y, en general, los medios tendientes á disminuir entre las Naciones los conflictos de origen exclusivamente pecuniario*”¹⁹.

Fue el resultado de una transacción, frente a diversas posturas que se manifestaron. Algunas delegaciones resistían el compromiso inmediato de llevar el asunto a La Haya, prefiriendo conservar a sus gobiernos la entera libertad de acción; otras proponían votar una declaración americana, considerando inoportuno e inconveniente provocar, con el consiguiente riesgo de no obtenerlo, un pronunciamiento de la Asamblea universal; y otros, por último, eran partidarios de prescindir totalmente de la consideración del tema, limitándose a enviarlo a La Haya, sin comprometer ninguna opinión. Esta última moción, impulsada por Estados Unidos, es la que se terminó imponiendo. El conflictivo tema, entonces, se trasladó al ámbito universal de La Haya. Los propios delegados argentinos reconocieron que debieron dar marcha atrás respecto de su objetivo inicial, al terminar votando la resolución de trasladar la discusión a La Haya.

En la resolución final que se votó, ni siquiera se planteaba que, como colectivo, la conferencia panamericana hacía la recomendación de que se tratara el tema del cobro compulsivo de deudas en La Haya, sino que planteaba que cada gobierno americano, individualmente, instruyera a sus delegados para que llevaran el tema a discusión. Este

¹⁸ Carta de los tres delegados argentinos al Dr. Joaquín Nabuco, Presidente de la Tercera Conferencia, publicada como Anexo VII del Informe de la Delegación Argentina (Delegación Argentina a la Tercera Conferencia Panamericana, Op. Cit., folios 76 a 85).

¹⁹ Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Op. Cit., p. 140.

punto que parece menor, refleja otro aspecto del “triumfo” estadounidense, ya que al año siguiente, justamente en La Haya, presentarían otra moción, conocida como la “moción Porter” -para contraponer a la de Drago-, que no condenaba en forma absoluta el uso de la fuerza para el cobro de deudas públicas²⁰. En el informe final de la delegación estadounidense, así aparece señalado en forma explícita: dejaba a cada república la posibilidad, o no, de plantear la cuestión en La Haya²¹. Ya en esa ambigua y amplia recomendación votada en Río, se allanaba el camino para que cada país presentara la moción que considerara más justa, evitando que se diera un apoyo continental a la doctrina Drago, que contaba con la simpatía de muchos países latinoamericanos endeudados. Estados Unidos, en este punto crucial, logró su cometido.

iv. Aduanas, Comercio y Comunicaciones

Hubo grandes discusiones en otros temas, como aduanas, comunicaciones y comercio. En este punto, la iniciativa volvió a manos del gobierno argentino, que presentó un informe a la Tercera Conferencia, en el cual se destacaban los avances del país en la aplicación de los acuerdos alcanzados en las dos conferencias anteriores, a la vez que se destacaba lo exitoso de su comercio exterior, que había logrado en 1905 exportaciones récord, tres cuartas partes de las cuales iban dirigidas a Europa. En este informe, una vez más, se atacaba el proteccionismo estadounidense, y en particular la Tarifa *Dingley*, que afectaba el ingreso de las exportaciones de lana argentina en elpreciado mercado del norte. Se destacaba, como en otras oportunidades, que el comercio argentino con los países americanos era mucho menor que el que mantenía con Europa y se enumeraban algunas razones para esta situación: menores tarifas europeas, mejores medios de transporte, con cargas en ambas direcciones, mayor crédito, mejor calidad de los productos europeos, turismo argentino en el viejo

²⁰ La Segunda Conferencia de La Haya trató el problema del cobro compulsivo de las deudas y Argentina estuvo representada por el propio Drago. Sin embargo, en la conferencia prevaleció la noción del delegado estadounidense Porter, según la cual el cobro compulsivo no era aceptado, excepto cuando el país deudor se negara a someter el asunto a arbitraje o cuando lo aceptara, pero no nombrara árbitro o cuando, realizado el fallo, no aceptara el laudo.

²¹ Cfr. “Report of Delegates of the United States to the Secretary of State”, en *FRUS*, 1906.

continente e inmigración europea en Argentina. El comercio con el resto de América, y en especial con Estados Unidos, argumentaban, sólo se incrementaría cuando existieran condiciones similares y reciprocidad. En cuanto a los tratados de comercio, la Delegación argentina presentó las siguientes conclusiones, para que fueran incorporadas:

“1. Dada la naturaleza del comercio y de sus intereses, no es posible establecer una regla general, aceptando ó rechazando el sistema de los tratados de reciprocidad comercial y arancelaria; 2. El sistema de la tarifa autónoma no excluye la posibilidad de realizar tratados de reciprocidad comercial, cuando los intereses bien entendidos del comercio y de la industria así lo requieran; 3. El tratado comercial fomenta el desarrollo amistoso de las relaciones comerciales entre los Estados cuando, detenidamente estudiado del punto de vista de los intereses del presente y del porvenir, consulte durante el término de su vigencia las conveniencias recíprocas de los países contratantes; 4. Si así no fuera, en lugar de ser prenda de paz y causa de acercamiento, sería fuente de fecunda desconfianza y desavenencias recíprocas; 5. Y por último, conviene tener presente que la carencia ó insignificancia del comercio recíproco entre la mayor parte de las repúblicas americanas, responde a diversas causas, entre ellas las cuales hay algunas que por ahora hacen imposible todo tratado comercial; 6. No obstante y en los casos de realización de tratados comerciales por ser estos posibles, estar bien justificados y ser de notoria conveniencia recíproca, se aconseja: a. Que sean tratados arancelarios, b. Que el término sea de cinco años como máximo, c. Que sean denunciabes durante el término por cualquiera de las partes, con aviso anticipado de seis meses, d. Que si contiene la cláusula de la Nación más favorecida, ésta sea con carácter remuneratorio, e. Que se establezca el arbitraje como único medio de dirimir las diferencias que se susciten en el cumplimiento del tratado” ²². Por lo negativo de las conclusiones, las ideas planteadas por la Argentina no podían traducirse en una convención, pero sí se agregó, en los considerandos del despacho, la conclusión desarrollada en el punto 1.

²² Delegación Argentina a la Tercera Conferencia Panamericana, Op. Cit., p. 23.

Apenas se pudo aprobar una resolución que reclamaba mejoras en la red de transportes y comunicaciones, así como una declaración para aconsejar que la Oficina de Repúblicas Americanas estudiara el problema de las complejas y caóticas reglamentaciones aduaneras, proyectara las bases de un contrato para el establecimiento de líneas de navegación que unieran los principales puertos, recomendará a los Estados que estimularan el servicio rápido de comunicaciones por vías férreas, vapores y líneas telegráficas y para el transporte de encomiendas y que las mercancías en tránsito fueran libres de impuestos, debiendo pagar únicamente los servicios prestados por las instalaciones adecuadas de los puertos o caminos recorridos. Se plasmaba así, la idea de Argentina, que decía apoyar el avance de leyes aduaneras comunes, pero oponerse a la concretización de cualquier tipo de unión aduanera. Así se expresaba en las instrucciones a los delegados argentinos: “*Sin contraer compromisos concretos al respecto, los señores Delegados pueden adherir al pensamiento teórico de tender á la simplificación y unificación de las leyes aduaneras y consulares que se refieren á la entrada y despacho de los buques y mercancías*”²³. Frente a los varios proyectos presentados, se adoptó esta fórmula difusa, que en concreto no avanzaba nada en la materia, en consonancia con lo que había ocurrido en las dos conferencias anteriores.

Tampoco se dieron demasiados pasos adelante en cuanto al Ferrocarril Panamericano, ya que sólo existía idealmente y en esta Tercera Conferencia apenas se le otorgó un apoyo superficial a la Comisión Permanente del Ferrocarril Continental, con el objetivo de que continuara existiendo, pero sin fijarle ningún plazo, ni plan de trabajo, ni presupuesto especial. La posición argentina, renuente a toda concreción de los proyectos panamericanos, pareció primar también en este punto, que había sido considerado crucial en las dos conferencias anteriores, y que había movilizado a importantes hombres de negocios que veían en dicha obra la oportunidad de obtener grandes ganancias. Estados Unidos seguía preocupado por el tema y por las dilaciones, al cabo de tres conferencias. Eso se desprende claramente de la carta enviada por el delegado Larrinaga a Buchanan el 27 de diciembre de 1906, intentando convencerlo de la necesidad de impulsar cuando antes

²³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Op. Cit., p. 195.

el proyecto del ferrocarril panamericano, sobre el que poco se había avanzado luego de su aprobación hacía más de quince años²⁴.

Balance de la Tercera Conferencia Panamericana

Los miedos y temores suscitados entre los países latinoamericanos, luego de los sucesos en Panamá, la indiferencia frente a la intervención europea en Venezuela, el establecimiento de protectorados en Cuba y Panamá, el control de las aduanas de República Dominicana y el auto-proclamado derecho de gendarme de Roosevelt –a través de la *big stick policy*–, cambiaron el escenario registrado en la anterior Conferencia de México. El Secretario de Estado Root debía evitar, por todos los medios, que la reunión de Río se transformara en un foro de denuncia del imperialismo estadounidense y de su política intervencionista en América Central y el Caribe. Para evitar esto, el precio fue reducir el sistema panamericano a su mínima expresión y evitar todos los temas o iniciativas que pudieran generar controversias. El hecho de que pocos meses después habría de celebrarse la Segunda Conferencia de La Haya sirvió como válvula de escape para los temas más espinosos, cuya resolución se pospuso hasta esa conferencia internacional en la que ahora sí participarían los países latinoamericanos que no habían asistido a la primera. Dos ejes fueron centrales, entonces, para el “éxito” en esta Conferencia de Río: la importancia dada a la Segunda Conferencia en La Haya, a reunirse en 1907, y el aplazamiento en el tratamiento de los asuntos que más fricciones habían generado en los dos cónclaves anteriores. Así, la clave del “éxito” de la Conferencia de Río –en términos de los deseos estadounidenses de evitar que se impugnase su política exterior hacia América Latina y al mismo tiempo se mantuviese con vida el naciente sistema de organización continental– fue el debilitamiento extremo del ámbito de construcción del panamericanismo.

La relativa armonía de las delegaciones argentina y estadounidense –más allá de las controversias descritas más arriba, el enfrentamiento no igualó las tensiones alcanzadas en las primeras dos conferencias panamericanas– también se debió a circunstancias particulares, que llevaron en los temas centrales a un acuerdo argentino-estadounidense para trasladar a La Haya las principales controversias, como la doctrina Drago o el arbitraje. Por parte de

²⁴ Carta de Tulio Larrinaga a William Buchanan, el 27 de diciembre de 1927 (NARA, Department of State, Third International Conference of American States).

Argentina, no fueron parte de las negociaciones tres figuras como Roca, Drago y García Merou, que habían sido protagonistas en la Conferencia de México. Al mismo tiempo, aparecía en escena el Secretario de Estado Root, haciéndose presente en Río de Janeiro -donde fue especialmente acogido en la Conferencia- y protagonizando visitas oficiales en primer lugar a Brasil y luego a otros países latinoamericanos, incluyendo una visita a Argentina, en agosto, en la que fue calurosamente recibido y agasajado.

Tampoco hubo referencias a la Doctrina Monroe, excepto una efectuada por la delegación boliviana para intentar volver a poner en discusión su litigio con Chile. Esta presentación, como ya fue señalado, recibió el respaldo de la delegación argentina, pero no encontró eco en la Conferencia. Sí se debatió sobre la doctrina Drago y la Argentina utilizó la Conferencia como tribuna internacional para defenderla. De todas formas, la resolución de la cuestión de fondo fue derivada a la Conferencia de La Haya, que se realizaría al año siguiente, y que terminó adoptando la moción Porter, con una condena al cobro compulsivo de deudas que no tenía el carácter absoluto que se planteaba en la doctrina Drago. En Río no se trataron los principales temas políticos que acosaban al continente, ni se puso en discusión la política expansionista estadounidense, incluyendo el espinoso tema de Panamá. Y, sobre todo, se evitaron las definiciones sobre la Doctrina Drago. En este sentido, Estados Unidos logró su objetivo central, tal como fue destacado líneas arriba.

¿Cuál fue el balance de la delegación estadounidense? Toda la delegación, en su informe final, destacaba, más allá de las resoluciones alcanzadas, lo productivo de la conferencia, en el sentido de estrechar lazos con las demás naciones del continente, situación que se había potenciado por la visita de Root. El delegado Rowe, en esa línea, pensaba que se había conseguido algo, al haber evitado las “trampas” en las que su país había caído en las dos conferencias anteriores. Paul Reinsch, otro de los delegados, fue algo más crítico y escéptico en cuanto a los resultados de la conferencia, al afirmar que hasta ese momento el resultado de las mismas “*escasamente podría ser menor de lo que era*”, aunque coincidía con sus compañeros delegados en que lo mejor para Estados Unidos fue haberse opuesto a proyectos de gran escala²⁵. En realidad, ambos tenían razón: la preparación de un

²⁵ Cfr. Reinsch, Paul S. 1906 “Special Report of Paul. S. Reinsch, delegate of the United States to the Third International Conference of the American Republics”. University of Wisconsin, Madison, 12 de noviembre. En NARA, Department of

programa acotado y menos pretencioso que los de Washington y México había evitado los tropiezos anteriores, pero el precio era lo poco que se avanzaba en el sistema panamericano, si se tienen en cuenta cuáles eran los objetivos trazados en tiempos de James Blaine.

La razón del viaje de Root, en parte, fue disipar cualquier recelo por la actitud expansionista de Estados Unidos en el continente y también profundizar las relaciones con Brasil, que necesitaba del país del norte para abastecerse de armamentos. Así lo expresó el propio presidente Roosevelt en el mensaje anual al Congreso en diciembre de 1906. Negó que la doctrina Monroe implicara alguna superioridad de Estados Unidos o deseo de establecer un protectorado sobre América Latina, pero también explicó cómo esa extendida interpretación había requerido el viaje de Root, para echar por tierra esa “creencia”. Este gesto diplomático marcó el inicio de un período de calma en las relaciones argentino-estadounidenses. Este relativo relajamiento de la tensión bilateral se explica por las expectativas argentinas de un incremento del intercambio comercial bilateral.

En los periódicos argentinos otrora más anti-estadounidenses, como *La Nación* o *La Prensa*, ahora las críticas casi habían desaparecido. El panamericanismo sobrevivió, tras la conferencia de Río, al precio de reducirse al mínimo. Y esa táctica estadounidense fue crucial. Un conflicto de proporciones entre Argentina y Estados Unidos, como el que se había producido en Washington, quizás ahora hubiera significado el fin de la organización panamericana, por el generalizado rechazo a la política intervencionista estadounidense, que hubiera podido ser utilizado por los delegados argentinos en caso de que éste país se hubiera planteado objetivos más ambiciosos. Esto es lo que expresaban los delegados argentinos, pocos días después de terminada la conferencia:

“Una característica de esta Conferencia y acaso una de las razones de su éxito, ha sido la escasez de discusiones públicas; lo cual se explica por el procedimiento adoptado, y por la forma de su constitución, que trasladó todos los debates al seno de las comisiones, cuyas actas, llevadas prolijamente, informarán a su

State; Rowe, Leo S. “The Significance of the Third Pan-American Conference”, en *The Independent*, 08/11/1906 y Reinsch, Paul S. “The Third International Conference of American States”, en *The American Political Science Review*, N. 1 (febrero de 1907).

tiempo de la labor personal realizada por cada uno de los miembros de la Delegación.”²⁶

Argentina, una vez más, se ocupó por dificultar todo lo posible el avance de cualquier proyecto que implicara una sustanciación mayor del panamericanismo. Al mismo tiempo, manifestó, como había hecho en México, su desacuerdo por la política proteccionista estadounidense y reclamó por un verdadero libre comercio continental. Pero, en esta oportunidad, primó la calma, y los desacuerdos fueron licuados lo más posible. Incluso en los puntos en los que no pudo imponer su parecer, la delegación argentina cedió para no confrontar abiertamente con Estados Unidos o los otros países. Sin dudas, la proximidad de la Conferencia Internacional de La Haya, en la que por primera vez participarían todos los países representados en Río de Janeiro, operó como línea de fuga de las tensiones al interior del congreso continental. Y Estados Unidos consiguió lo que había ido a buscar: que no se cuestionaran su avance en Cuba, Panamá y República Dominicana y ni tampoco el “corolario Roosevelt” a la doctrina Monroe.

²⁶ Delegación Argentina a la Tercera Conferencia Panamericana, Op. Cit., p. 2.