

Del Panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (I)¹

From Pan-Americanism to the FTAA: the difficult path of initiatives based on the community of interests in the Americas (I)

*José Briceño Ruiz*²

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

MÉRIDA, VENEZUELA

✉ bricenroj@ula.ve

RESUMEN

Este trabajo es la primera parte de un estudio en el cual se analiza las dificultades que han tenido las propuestas de cooperación e integración regional entre Estados Unidos y América Latina desde la propuesta de una unión aduanera presentada en el I Congreso Internacional Americano (1889–1890) al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la década de 1990. En el artículo se cuestiona el argumento de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del continente americano, normalmente utilizado para fundamentar las iniciativas de integración y cooperación en el hemisferio occidental. Realizando un análisis histórico de larga duración, se observa como intereses nacionales, más que la existencia de una comunidad de intereses, han fundamentado las propuestas de cooperación en las Américas. Este trabajo se concentra en el panamericanismo, sus orígenes, desarrollo y ocaso.

PALABRAS CLAVE: regionalismo, Estados Unidos, América Latina, panamericanismo, ALCA.

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “La persistencia de la integración regional en América Latina: la autonomía política y desarrollo económico como variables explicativas”, aprobado y financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de la Artes (CDCHTA) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Código E-318-12-09. El autor agradece al CDCHTA por su apoyo a este proyecto.

² Doctor en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, donde es coordinador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo.

ABSTRACT

This paper is the first part of a study that analyses the difficulties experienced by the diverse initiatives of regional cooperation and integration between the United States and Latin America from the proposal of creating a customs union presented at the First International American Conference (1889–1890) to the Free Trade Area of the Americas (FTAA) in the 1990s. The argument of the existence of a community of interests between the countries of the Americas – normally used to support initiatives of integration and cooperation in the Western Hemisphere – is questioned in this paper. By doing a long-term historical analysis, one observes that national interests rather than the existence of a community of interests, have inspired the proposals of cooperation in the Americas. This paper is devoted to Pan-Americanism, its origins, development and decline.

KEYWORDS: regionalism, United States, Latin America, Pan-Americanism, FTAA.

Estados Unidos mostró un renovado interés en rediseñar sus relaciones con América Latina y el Caribe en los años noventa del siglo pasado. En el ámbito comercial, las propuestas de regionalismo hemisférico expresadas en la Iniciativa para las Américas (IPA), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, más recientemente, los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales parecían marcar el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, en la cual la desconfianza y el conflicto se superarían por la cooperación, la integración económica y la idea de una comunidad de intereses.

Sin embargo, estas expectativas se desvanecieron en la IV Cumbre de las Américas, realizado en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005, cuando los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Venezuela se opusieron a la continuidad de las negociaciones del ALCA. Esto no es nuevo en la historia de la relación bilateral Estados Unidos-América Latina. Desde 1889, diversas administraciones estadounidenses han promovido la idea de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del continente americano o del Hemisferio Occidental. Esto dio origen al Panamericanismo, formalizado durante el I Congreso Internacional Americano realizado en la capital estadounidense entre diciembre de 1889 y febrero de 1890. El movimiento cambió su denominación, aunque no su contenido, después de la II Guerra Mundial, al pasar a ser descrito como interamericanismo. La creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 o la Alianza para el Progreso en los sesenta del siglo XX son manifestaciones de este interamericanismo.

Como ocurrió con el ALCA y las Cumbres de las Américas, estas previas oleadas de cooperación e integración hemisférica también fracasaron. En este artículo se parte del argumento que un análisis histórico de largo plazo puede ayudar a comprender mejor las causas del fracaso de las recientes propuestas de integración con Estados Unidos y su sustitución por oleadas de “latinoame-

ricanismo”. Este trabajo es parte de una investigación en la cual se analiza la evolución histórica de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina para determinar continuidades y rupturas que permitan explicar las vicisitudes contemporáneas de las iniciativas panamericanistas. Igualmente, se examina la validez de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del Hemisferio Occidental.

Como se trata de una investigación amplia, los resultados de la misma son presentados en dos trabajos, siendo éste uno de ellos, en el cual se analiza las primeras iniciativas de integración y cooperación entre Estados Unidos y América Latina, que comienzan a fines del siglo XIX y suelen describirse como “panamericanismo”. Para realizar este análisis el artículo se divide en 3 secciones. En la primera de ellas, se examinan las distintas visiones que existen en el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos al sur del Río Grande. En la segunda sección, se evalúa el panamericanismo como primera iniciativa de regionalismo continental en las Américas. En la tercera parte se debate las vicisitudes del movimiento panamericano. Se cierra con algunas conclusiones.

Estados Unidos y América Latina: discontinuidades de una relación

Como señala el especialista Gordon Connell-Smith, en la política exterior de Estados Unidos se describe muchas veces a América Latina como una región que tiene un lugar especial. Cuando se acude a este discurso en Washington se representa a los países latinoamericanos como “nuestras naciones hermanas”, “buenos vecinos”, miembros de un sistema internacional único (Connell Smith 1976: 137). Aunque algunas administraciones estadounidenses han intentado promover un acercamiento con sus vecinos del sur, la realidad es que lejos de la existencia de una “relación especial”, lo que ha caracterizado a las relaciones interamericanas ha sido su naturaleza cíclica. Citando de nuevo a Connell-Smith, “periodos de creciente interés y preocupación en América Latina por parte de Estados Unidos han sido invariablemente seguidos de periodos de interés decreciente, mayor conflicto y casi total desinterés por la suerte de estos países” (Connell Smith 1976: 138).

Roberto Russell, por su parte, describe las relaciones entre América Latina y Estados Unidos a partir de tres visiones diferentes. La primera es la “idea del hemisferio occidental”. La segunda se refiere a una supuesta “irrelevancia creciente” de la región para Washington, y la tercera se apoya en la “voluntad y práctica imperialista” estadounidense en América Latina (Russell 2006: 47). Según Russel, la “idea del hemisferio occidental”, también conocida en la literatura como “panamericanismo”, plantea que los países americanos pueden integrarse y cooperar. Sus orígenes se remontan a la segunda mitad del siglo XIX y se apoya en dos supuestos: por un lado, la presencia de valores, intereses

y metas comunes entre todo los países del continente americano y, por otro lado, la existencia de una “relación especial” que distinguiría a toda la región del resto del mundo (Russell 2006: 45). En esta visión, los países del continente americano tienen en común algo más que una ubicación geográfica: “comparten valores políticos y una preferencia por instituciones no tiránicas y republicanas libres de los vestigios del feudalismo europeo. Esto también incluye la creencia que la cooperación y la integración interamericana hace más sana las instituciones políticas domésticas y las economías domésticas más prosperas” (Corrales y Feinberg 1999: 3-4).

La visión de la “irrelevancia creciente” señala que América Latina es una zona de escaso valor para Estados Unidos. Al igual que la idea “panamericana”, este enfoque de la “irrelevancia” tiene antecedentes remotos, aunque adquiere preeminencia a partir de 1970, cuando se argumenta sobre la relativa importancia y la atención que recibe la región por parte de los gobiernos estadounidenses en comparación con otros países del mundo. “Esta tesis descarta toda ‘relación especial’ con América Latina y considera que las políticas específicas que se despliegan hacia la región derivan, fundamentalmente, de procesos de naturaleza global o extra-regional, que son los que realmente ordenan la política exterior de Washington” (Russell 2006: 49). Desde una perspectiva crítica, Atilio Borón, señala que la lógica que preside el razonamiento de la irrelevancia de América Latina es “convencer al otro de su insignificancia y de su inferioridad, lo que otorga al dominador una ventaja prácticamente decisiva en cualquier controversia” (Borón 2012). Para Borón, esto explica por qué en círculos gubernamentales estadounidenses esta idea de la irrelevancia es insistente, como lo es “señalar nuestra irremediable inferioridad, en decirnos que ocupamos un quinto o sexto lugar en sus prioridades y en pedirnos que no pretendamos que se nos preste más atención de la que compasivamente se nos otorga, casi como un favor” (Borón 2012: 2).

La visión basada en “la voluntad y la práctica imperialista” se apoya en el supuesto que desde sus orígenes Estados Unidos ha procurado extender su dominio sobre América Latina, ya sea mediante el uso de la fuerza, el control de la economía o apoyando a políticos locales abusivos (Russell 2006: 50). En esta visión, América Latina es vista como el objeto de la acción imperialista de Estados Unidos, que utiliza a la región como fuente de recursos naturales sin los cuales este país difícilmente hubiese logrado su desarrollo. Esta visión imperialista va acompañada por la política intervencionista del gobierno de Estados Unidos en la gran Cuenca del Caribe a inicios del siglo XX y la expansión de las empresas transnacionales estadounidenses en América Latina. El intervencionismo está vinculado con el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, según el cual Estados Unidos se atribuía el derecho de intervenir en aquellos Estados latinoamericanos y caribeños que, debido a su incapacidad de mantener el orden interno, no pudiesen controlar ataques contra los intereses de Estados Unidos, sus ciudadanos y sus empresas. El expansionismo se relaciona con el creciente control que las empresas transnacionales estadouni-

denses asumieron en algunas economías latinoamericanas, como por ejemplo la *United Fruit Company* en América Central o la *Standard Oil* en Venezuela (Suarez Salazar y García Lorenzo 2008, capítulo IV).

A estas tres visiones, que Russell describe como clásicas, este autor añade una cuarta que se fundamenta en la idea de la “declinación hegemónica de Estados Unidos” en América Latina, especialmente en América del Sur. Por tratarse de una propuesta más reciente, se justifica su existencia con base en los reveses estratégicos de Estados Unidos en otras partes del mundo y su falta de interés en la región (Russell 2006: 50). El especialista estadounidense Crandall Russell también comparte este enfoque. Para él, Estados Unidos ha visto declinar su influencia en América Latina en los años recientes debido a que esta región está buscando de forma creciente soluciones propias a sus problemas, creando organizaciones que excluyen a su vecino del norte y estableciendo alianzas con países que están más allá de la órbita de Washington (Crandall 2001: 84). En este sentido, este autor percibe la formación de un “hemisferio post-estadounidense”³, en el cual algunos de los aliados de Estados Unidos están incluso reconsiderando su creencia en la primacía de las relaciones con este país (Crandall 2001: 84).

Estas tres visiones han sido también utilizadas para describir las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina. La visión de “la voluntad y la práctica imperialista” ha sido ampliamente utilizada en los círculos políticos y académicos en América Latina. En este marco, los países latinoamericanos han sido simplemente el objeto del pillaje y la explotación por parte de Estados Unidos y sus empresas transnacionales. Con base en la visión de la “irrelevancia creciente” se alega que, aunque para muchos países latinoamericanos Estados Unidos es la principal fuente de inversiones y principal destino de sus exportaciones, la relación inversa no existe, pues salvo países como México y, en menor medida, Brasil, América Latina no es importante en la totalidad del comercio estadounidense o como destino mayor de sus inversiones. La “idea del hemisferio occidental” o panamericanismo/interamericanismo es la que tiene una mayor tradición y plantea que el continente americano (o Hemisferio Occidental o las Américas, como se prefiere en los círculos de Washington) forma una comunidad política que se distingue del resto de mundo. Su utilización más reciente fue el proyecto del ALCA, promovido en el marco de un contexto global que se impulsaba a una “gobernanza” basada en bloques regionales. Así, las Américas o el Hemisferio Occidental, organizados en el ALCA, constituirían uno de esos espacios diferenciados de “gobernanza regional”. Sin embargo, sea en el primigenio panamericanismo, en el interamericanismo de la Guerra Fría o en el ALCA, el líder del proceso siempre ha sido Estados Unidos.

En este sentido, el ALCA fue percibido como un instrumento de la estrategia exterior de Washington que respondía a las nuevas realidades políticas

**Del Panamericanismo al ALCA:
la difícil senda de las propuestas
de una comunidad de intereses
en el continente americano (I)**

José Briceño Ruiz

³ *The post-American Hemisphere*, en el original en inglés.

y económicas del mundo de la post-guerra fría. Esto no es nuevo pues las previas iniciativas de unidad hemisférica también estaban relacionadas con los intereses de la agenda internacional de Estados Unidos, más que con la idea de una comunidad continental de intereses. El Congreso panamericano de 1889–1890 fue organizado para buscar nuevos mercados luego de la expansión económica de Estados Unidos, una vez concluida su Guerra Civil (1861–1865). La política del “Bueno Vecino” en la década de los treinta delo siglo XX y durante la segunda Guerra Mundial fue de alguna forma influenciada por la amenaza del nazismo y el fascismo en Europa. El interamericanismo, representado por la OEA y la Alianza para el Progreso (ALAPRO) en la década del sesenta del siglo XX fueron respuestas al temor de la expansión del comunismo en América Latina.

Esta insistencia en el panamericanismo/interamericanismo puede llevarnos a concluir que este ha sido el enfoque dominante en la relación bilateral entre Estados Unidos y América Latina. Sin embargo, es bien sabido que no es el caso. El intervencionismo ha marcado la relación latinoamericana-estadounidense en importantes periodos de su historia, mientras que en otros se ha intentado fomentar la cooperación panamericana/interamericana. El enfoque de la “irrelevancia” ha sido adoptado por las esferas políticas en Washington y se ha producido un relativo desinterés en la región en otros momentos históricos.

El panamericanismo: la primera propuesta de un regionalismo continental

El surgimiento del movimiento panamericano respondió a un complejo escenario político y económico tanto en Estados Unidos como en América Latina entre 1870 y 1880. Desde los años de la independencia de los países latinoamericanos, existía la preocupación en Washington de que se produjese un nuevo intervencionismo europeo que convirtiese a la región en una de sus zonas de influencia, que aislase a Estados Unidos y afectase su seguridad nacional. Este es el fundamento de la Doctrina Monroe (1823). Después de la independencia de los países latinoamericanos, Inglaterra y Francia consolidaron su presencia en la región, pero Estados Unidos fue también ampliando su esfera de autoridad. Su expansión territorial fue hacia el Golfo de México y el Caribe debido a la compra de Luisiana a Francia en 1803 y de Florida a España en 1919. Con la incorporación de Texas a la Unión, la expansión al Pacífico debido a la anexión de California y Nuevo México luego de la Guerra con México (1846–1848) y la ocupación de Oregón en 1846, Estados Unidos consolidó su expansión territorial y comenzó su periodo de intervencionismo en América Central y el Caribe. Las aventuras del filibustero William Walker en Nicaragua en 1856 fue un ejemplo de este creciente intervencionismo que se detuvo durante los años de la Guerra Civil estadounidense. Una vez concluida

ésta y resuelto el problema del esclavismo a mediados de los años sesenta del siglo XIX, Estados Unidos reinició su estrategia de consolidación como poder hegemónico en la Gran Cuenca del Caribe.

Sin embargo, ni Francia ni Inglaterra iban a renunciar voluntariamente a sus proyectos de expansión en la región. Esto causaba malestar en Washington. Particularmente, el intervencionismo europeo, la expansión territorial británica y el proyecto francés, liderado por el ingeniero Ferdinand de Lesseps, de construir un canal en Panamá. La aprobación de este proyecto en 1879 generó reacciones en Estados Unidos, donde se consideraba que el canal era un asunto nacional al punto que el Presidente Rutherford B. Hayes, envió el 8 de marzo de 1880 un mensaje especial al Congreso en el que señalaba que el canal, una vez construido, sería “virtualmente una parte de la línea costera de Estados Unidos (...) [y que] la política de este país es un canal bajo el control estadounidense” (citado en Smith 2005: 43). El proyecto francés condujo incluso a desempolvar la Doctrina Monroe, pues el 25 de junio de 1879, el senador de Rhode Island, Ambrose Burnside, introdujo en el Congreso la primera de una serie de resoluciones en las que se consideraba como una violación a la Doctrina Monroe cualquier intento de una potencia europea de construir bajo su protección un canal en el istmo (Smith 2005: 43).

Otra preocupación era la creciente conflictividad entre los países suramericanos desde mediados de la década del sesenta del siglo XIX, que condujo a la Guerra de la Triple Alianza (1865–1870) entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay y la Guerra del Pacífico (1879–1884) entre Perú y Bolivia, por un lado, contra Chile. Como se analiza adelante, en particular la Guerra del Pacífico generó las condiciones para pensar en la organización de un congreso internacional de los países americanos que promoviese su resolución pacífica y que crease mecanismos para solventar en el futuro posibles diferencias en el continente.

Un tercer factor que debe ser considerado fue la consolidación de la unidad nacional de Estados Unidos, una vez terminada su Guerra Civil. Fue entonces cuando inició un proceso de crecimiento económico interno, especialmente en los sectores industrial, agrícola y minero. Desde los años ochenta del siglo XIX estos tres sectores de la economía estadounidense necesitaban nuevos mercados. Los países latinoamericanos eran vistos como esos potenciales nuevos mercados (Whitaker 1954: 75). Los espacios naturales de la expansión económica eran sus países vecinos del sur, pero en éstos la presencia británica era aún hegemónica, y Estados Unidos no era aún lo suficientemente fuerte para retar a la Gran Bretaña. Es entonces cuando ciertos sectores del gobierno retoman la idea de Monroe y la transforman en panamericanismo. En otras palabras, “el panamericanismo se convirtió en un fundamento importante del expansionismo comercial frente a los intereses comerciales europeos” (Maya Sotomayor 1996: 744). La convocatoria por parte de Estados Unidos de la Primera Conferencia Internacional Americana y el proyecto de unión aduanera que allí se presentó “respondían a la

necesidad de dicho país de enfrentar la supremacía comercial y financiera inglesa en el sub-continente (Morgenfeld 2011: 63).

La expresión panamericanismo fue acuñada por el periódico *The New York Evening Post*, en su edición del 12 de junio de 1882. El término se volvió de uso corriente durante la I Conferencia Internacional Americana, realizada en Washington entre 1889–1890. La idea de realizar esta Conferencia correspondió a James Blaine, Secretario de Estado del gobierno de James A. Garfield, quien presentó su iniciativa en 1881. Arturo Ardao (1986: 159) señala que la idea fue rechazada inicialmente por muchos y considerada una “osadía censurable.” A pesar de ello, un sector liderado por Blaine y asociado a sectores económicos se mantuvieron impulsando la propuesta.

La iniciativa inicial de una conferencia de los países americanos estuvo asociada a la búsqueda de una solución a la Guerra del Pacífico, aunque existieron acusaciones sobre vinculaciones de Blaine con los intereses de las empresas productoras de guano en los territorios en disputa de Tacna y Arica. En diciembre de 1881, James Blaine envió una Comisión Especial a Santiago, encabezada por William H. Trescot, para intentar buscar una solución al conflicto militar. Sin embargo, Blaine consideraba conveniente que Estados Unidos hiciera “un llamado a las otras repúblicas de este continente unirse en un esfuerzo para prevenir consecuencias que no sólo van a estar confinadas a Chile y Perú, sino que amenazarán con el más extremo peligro a las instituciones políticas, el progreso pacífico y la civilización liberal de toda América” (Blaine, citado en Smith 2005: 46). La convocatoria de una conferencia panamericana de paz para resolver el conflicto militar suramericano fue efectivamente realizada por Blaine, para lo cual aprobó enviar invitaciones a los países del continente. Aunque la búsqueda de solución pacífica de los conflictos era el objetivo inmediato de la prevista conferencia, también se planteó discutir sobre temas comerciales (Marz 1993: 31).

Sin embargo, el Presidente Garfield fue asesinado y su sucesor, Chester A. Arthur, sustituyó a Blaine por Frederick T. Frelinghuysen, lo que sucedió antes que la Comisión de Trescot llegase a Santiago en diciembre de 1881. Aunque en principio Arthur había aprobado el envío de las invitaciones, las retiró y canceló la proyectada Conferencia, a pesar de que casi la mitad de los Estados había aceptado la invitación (Marz 1993: 31). Como señala Arthur Whitaker, esto “no provocó protestas generales en los Estados Unidos” (Whitaker 1954: 76), pero podríamos añadir que tampoco en América Latina. Concluida la Guerra del Pacífico, el Congreso estadounidense designa una Comisión para estudiar cómo profundizar las relaciones comerciales con los países latinoamericanos. En 1884, el Presidente Arthur designó a tres personas para que viajasen a América del Sur a explorar mecanismos que incrementaran las relaciones comerciales. Esta Comisión, liderada por William A. Curtis, insistió en la necesidad de convocar una conferencia panamericana para estrechar los vínculos entre los países del continente (Morgenfeld 2011: 73).

La convocatoria de la Conferencia fue retomada años después, durante la Presidencia de Grover Cleveland (1885–1889). En 1887, Cleveland ofreció a Brasil formar una unión aduanera con Estados Unidos, que permitiría incrementar el intercambio comercial entre ambos países. La idea no prosperó debido en parte al rechazo del Ministro de Hacienda brasileño Francisco Belisario (Morgenfeld 2011: 72). Meses antes, en 1886, el senador William P. Freyre, cercano a Blaine, presentó al Congreso una propuesta de legislación que aprobase la realización en octubre de 1887 de un congreso para promover el comercio recíproco a través de una unión aduanera. La iniciativa fue impulsada por miembros del Congreso como el republicano William McKinley de Ohio, quien luego sería Presidente de Estados Unidos; el demócrata John T. Morgan, representante por Alabama, que posteriormente propondría la construcción de un canal en Nicaragua y por publicistas como Hinton Rowan y William Eleroy Curtis (Whitaker 1954: 77). El consenso bipartidista en torno a la conveniencia de convocar la conferencia logró vencer la negativa del presidente Cleveland y su Secretario de Estado, Thomas Francis Bayard. En mayo de 1888, el Congreso aprobó la legislación y se logró ampliar la agenda de la futura conferencia para incluir objetivos como la creación de una unión aduanera, la mejora de las comunicaciones marítimas, la construcción de un tren panamericano, la adopción de regulaciones aduaneras comunes, leyes sobre derechos de autor y una moneda común (Whitaker 1954: 77). En la ley se señalaba que la Conferencia se convocaba:

Con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países. (Act of May 24, 1888, Preámbulo)

La Primera Conferencia Internacional Americana se realizó en Washington entre 1889–1890, ya estando en la Presidencia Benjamín Harrison, quien designó de nuevo como Secretario de Estado a James Blaine. En este encuentro fueron notorias las diferencias entre la visión estadounidense y latinoamericana sobre unidad regional. En Estados Unidos la cooperación e integración estaba vinculada a su creciente predominio económico en el continente y como medio para participar activamente en los asuntos latinoamericanos en el rol de gran árbitro. Para Washington el panamericanismo tenía dos propósitos fundamentales: uno de índole económico y otro político. En lo económico, se proponía crear una unión aduanera americana, lo que implicaba la exclusión de Gran Bretaña y los demás países europeos de los privilegios comerciales y financieros en la región. En el plano político, se planteaba crear un meca-

nismo de arbitraje obligatorio para la resolución de los conflictos entre las naciones americanas.

En América Latina se tenía un enfoque distinto del panamericanismo. Si bien es cierto que muchos Estados latinoamericanos deseaban incrementar la cooperación continental, no aceptaban, en cambio, el predominio de ninguna nación. Se argumentaba que los intereses de la región no eran coincidentes con los estadounidenses. Países como Argentina consideraban más importantes los vínculos económicos con Gran Bretaña que con Estados Unidos, con el cual ya había tenido sus desavenencias económicas, debido a la imposición por el gobierno estadounidense de aranceles a la lana cruda, principal producto argentino de exportación (Puig 1980: 175).

Estos diferentes enfoques en cuanto al contenido del panamericanismo se manifestaron durante la Conferencia de Washington, en la cual no se aprobaron las propuestas estadounidenses de crear una unión aduanera y de establecer un arbitraje obligatorio. Los delegados latinoamericanos consideraban que el arbitraje obligatorio afectaría la soberanía de sus países y los colocaría bajo la tutela de la nación más fuerte del hemisferio. En cuanto a la unión aduanera, creían que produciría beneficios económicos casi exclusivamente a la potencia industrial del norte. Para América Latina, era preferible conservar su libertad de comercio y tratar de mantener un equilibrio de su intercambio entre Estados Unidos y Europa (Boersner 1990: 187).

Las propuestas estadounidenses no se cristalizaron por la oposición mostrada por Argentina y Chile. Este último país objetó la propuesta de crear un mecanismo de arbitraje obligatorio para resolver los conflictos, lo que remitía a su rechazo al intento de Blaine en 1881 de impulsar una solución negociada a la Guerra del Pacífico y, en particular, al problema de la cesión de Tacna y Arica, provincias que Chile se anexó como resultado de su ocupación militar del Perú. La idea de una unión aduanera fue especialmente rechazada por los representantes de Argentina. El representante de este país, Roque Sáenz Peña, lideró la posición contraria a este proyecto y la justificó en los siguientes términos: “No me faltan afecciones ni amor por la América, me faltan desconfianza e ingratitud por la Europa; yo no me olvido que allí se encuentra España, nuestra madre, contemplando con franco regocijo el desenvolvimiento de sus viejos dominios bajo la acción de los pueblos generosos y viriles que heredaron su sangre; que allí está la Italia, nuestra amiga, y la Francia, nuestra hermana, que ilumina con efígie de diosa las aguas de Nueva York rielando el continente libre por excelencia” (Sáenz Peña 1947: 74. Original 1889). Igualmente, para la delegación argentina una unión aduanera americana era problemática, pues se argumentaba que su país necesitaba de todos los mercados del mundo para su desarrollo y progreso comercial. Por ello, Sáenz Peña no percibía las ganancias de un acuerdo comercial con Estados Unidos, un país que aún producía en esencia los mismos productos que los países latinoamericanos, ni tampoco con éstos últimos. Al respecto señaló: “todo lo que tienda a ligar mercados similares en la producción, será estéril, cuando no

pernicioso; [...] un pacto continental sería innecesario, cuando menos, a la mayoría de los países Hispano-Americanos” (Sáenz Peña 1947: 48. Original 1889). Agregó además que América Latina debía tener relaciones con todos los Estados, concluyendo su discurso con una frase que era una respuesta a la doctrina Monroe: “Sea América para la Humanidad” (Sáenz Peña 1947: 75. Original 1889).

José Martí, quien asistió al Congreso de Washington como corresponsal del diario “La Nación” de Buenos Aires, también se opuso a las propuestas de unión económica con Estados Unidos, no sólo porque ponían en riesgo la independencia política de las naciones latinoamericanas, sino porque era “la tentativa de predominio, confirmada por los hechos coetáneos, de un pueblo [Estados Unidos] criado en la esperanza de la dominación continental, a la hora en que se pintan, en apogeo común, el ansia de mercados de sus industrias plétóricas” (Martí 2005a: 76). En este sentido, Martí asume la postura de considerar a la integración como un mecanismo para defender la autonomía e identidad regional frente a peligros externos, y no como se proponía en el panamericanismo, es decir, como una forma de subordinación a un poder externo.

Debido a estas diferencias el Congreso concluyó sin mayores éxitos. Apenas se logró crear una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, antecedente de la Unión Panamericana y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Igualmente, algunos países latinoamericanos suscribieron con Estados Unidos acuerdos bilaterales de reciprocidad comercial, una propuesta que surgió en la Conferencia como alternativa ante el fracaso de la iniciativa de la unión aduanera. Peter Smith señala otro resultado no muy conocido: durante los debates en el Congreso sobre los acuerdos de reciprocidad, Eugene Hale, senador por el estado de Maine, realizó una propuesta que incluiría a Canadá y América Latina en una zona de libre comercio para las materias primas. “Esta propuesta reaparecería un siglo después” (Smith 2000: 30).

A pesar del fracaso de la I Conferencia Internacional Americana, desde inicios del siglo XX se realizaron varias Conferencias Panamericanas, que se consideran una continuación del proceso iniciado en 1889–1890. La segunda se realizó en México entre 1900 y 1901, mientras que la tercera se realizó en 1906, en Rio de Janeiro. La última de ellas se realizó en 1938 en los albores de la segunda Guerra Mundial. En estas Conferencias, aunque los temas comerciales no desaparecieron de la agenda, no se discutió más la propuesta de una unión aduanera. Las cuestiones comerciales se limitaron a debates de tipo operativo como la facilitación comercial. También se insistió en la regulación de aspectos que luego serían conocidos como “temas vinculados con el comercio”, en particular la cuestión de los derechos de propiedad intelectual. También fue permanente la discusión de un sistema de arbitraje. Otros temas discutidos en Washington, como la construcción de un ferrocarril panamericano, se mantuvieron en la agenda (véase Cuadro 1). Es válido argumentar entonces, que las conferencias internacionales americanas adquirieron un sesgo

Artículos y ensayos

legalista, en el sentido que su objetivo fue la aprobación de normas de Derecho Internacional Público Americano, en temas en lo sustancial vinculados a la facilitación del comercio y el arbitraje, mientras, al mismo tiempo, se promovía una agenda de cooperación funcional en cuestiones de salud, educación, transporte, etc. (véase Cuadro 1).

A pesar del amplio número de iniciativas aprobadas, las conferencias no produjeron muchos resultados concretos, puesto que muchas de las conven-

Cuadro 1.
Conferencias internacionales americanas.

	Fecha	Sede	Temas principales de la agenda
I	2 de octubre de 1889 – 19 de abril de 1890	Washington	Unión aduanera americana; sistema uniforme de pesos y medidas; ferrocarril internacional; reglamentos sanitarios; tratados sobre patentes de invención; de marcas de comercio y de fábrica; comunicaciones y transporte; comunicación postal; derechos consulares; reglamentación aduanera y de puertos; Banco Internacional Americano; extradición; arbitraje; arbitraje con potencias europeas; navegación de ríos; derecho de conquista; reclamaciones e intervención diplomática.
II	22 de octubre de 1901 – 31 de enero de 1902	México	Adhesión a las Convenciones de La Haya; Códigos de derecho internacional, público y privado de América; protección de las obras literarias y artísticas; extradición y protección contra el anarquismo; derechos de extranjería; arbitraje obligatorio; reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios; Ferrocarril Pan-Americano; Banco Pan-Americano; Congreso Aduanero; facilitación del comercio internacional.
III	23 de julio – 27 de agosto de 1906	Río de Janeiro	Reclamaciones pecuniarias; derechos de patentes de invención; dibujos y modelos industriales; marcas de fábrica y comercio, y propiedad literaria y artística; arbitraje; deudas públicas; ferrocarril panamericano; policía sanitaria; relaciones comerciales; sistema monetario.
IV	12 de julio – 30 de agosto de 1910	Buenos Aires	Propiedad literaria y artística; reclamaciones pecuniarias; patentes de invención; dibujos y modelos industriales; marcas de fábrica y de comercio; Unión Panamericana, ferrocarril panamericano; comunicaciones por vapor; intercambio educativo; documentos consulares; reglamentación aduanera; comercio, aduanas y estadísticas; estadísticas comerciales.

V	25 de marzo – 3 de mayo de 1923	Santiago de Chile	Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos; protección de marcas de fábrica; comercio y agricultura y nombres comerciales; convención sobre uniformidad de nomenclatura para la clasificación de mercaderías; principios y procedimientos de administración en materias de salubridad pública; cuestiones sanitarias y de salubridad; propiedad literaria y artística; derechos de la mujer; vigilancia internacional en el comercio de narcóticos; codificación del Derecho Internacional Americano; unificación de estudios universitarios.
VI	16 de enero – 20 de febrero de 1928	La Habana	Derecho Internacional Privado; aviación comercial; protección a la propiedad literaria y artística; condiciones de los extranjeros, funcionarios diplomáticos; neutralidad marítima; asilo; deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles; comunicaciones eléctricas; líneas de vapores y formalidades innecesarias de puerto; navegabilidad de los ríos; ferrocarril panamericano; carretera panamericana; adopción del sistema métrico decimal; arbitraje comercial.
VII	3 al 26 de diciembre de 1933	Montevideo	Asuntos de nacionalidad; extradición y asilo político; conciliación interamericana; derechos y deberes de los Estados; solución por medios pacíficos de los conflictos internacionales; política económica, comercial y arancelaria; mar territorial; derechos civiles y políticos de la mujer; unificación de la legislación civil; temas de salud; código de la paz; buenos oficios y mediación.
VIII	9 al 27 de diciembre de 1938	Lima	Declaración sobre solidaridad continental; reducción de las barreras comerciales; uniformidad de derecho comercial y civil; temas indígenas; proyecto de asociación de naciones americanas; perfeccionamiento y coordinación de los instrumentos interamericanos de paz; nacionalidad de las personas jurídicas; inmunidad de navíos de Estado; conservación de regiones naturales y lugares históricos; tema de migración.

**Del Panamericanismo al ALCA:
la difícil senda de las propuestas
de una comunidad de intereses
en el continente americano (I)**

José Briceño Ruiz

Fuente: elaborado por el autor con información obtenida de Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (1956) 1999 a. *Conferencias Internacionales Americanas 1889–1936. Recopilación de tratados y otros documentos*. D.F. México.

ciones y tratados no fueron después ratificados por los gobiernos. Además, a partir de la Conferencia de Río de Janeiro, las diferencias entre ambas partes se volvieron más notorias, en particular en asuntos como la validez de la Doctrina Calvo sobre la no intervención y la Doctrina Drago sobre similar tratamiento a los nacionales y extranjeros. El intervencionismo estadounidense en la Cuenca del Caribe tampoco creaba condiciones favorables para el éxito de las Conferencias, aunque existieron periodos de reactivación de la “idea panamericana” como “la política del buen vecino” durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt.

Explicando las vicisitudes del “regionalismo hemisférico”: los límites del panamericanismo

El análisis histórico demuestra que las dificultades y final colapso del proceso del ALCA no es nuevo en las relaciones hemisféricas. Desde la I Conferencia Internacional Americana los intentos de integración económica o incluso de profundización de la cooperación económica y política entre Estados Unidos y los países de América Latina han sufrido serios reveses. El rechazo de la propuesta de una unión aduanera y de arbitraje obligatorio en 1889–1890 (como sería el fracaso de la Alianza para el Progreso en los años sesenta y el colapso del ALCA en 2005) evidencia las dificultades para crear espacios de integración y cooperación entre las dos sub-regiones del continente americano. En este sentido, es necesario, por un lado, analizar las variables relacionadas con Estados Unidos y, por otro lado, las variables vinculadas con los países latinoamericanos.

El análisis histórico confirma que la idea de una comunidad de intereses entre Estados Unidos y sus vecinos de la América Latina no siempre ha sido apoyada por las élites de aquel país. Inicialmente, esto se explicó por el aislacionismo que caracterizó a la joven nación norteamericana durante las primeras décadas de su vida independiente. Al margen de este aislacionismo, en la sociedad estadounidense y en sus padres fundadores las colonias españolas y los posteriores Estados latinoamericanos eran vistos como naciones culturalmente distintas a Estados Unidos y con pocas posibilidades de desarrollar gobiernos civiles. Esto se puede observar en el mismo Thomas Jefferson, uno de los padres de la nación estadounidense. En una carta dirigida a Alexander von Humboldt en 1813, Jefferson plantea claramente su noción sobre la existencia de un hemisferio occidental. Al respecto señala, “las naciones europeas constituyen una nación separada del globo, sus respectivas ubicaciones las hacen parte de un sistema distinto; tienen un conjunto de intereses propios que en ningún caso han de ser de competencia nuestra. América tiene un hemisferio propio. Ha de tener un sistema separado de intereses que no debe subordinarse a los de Europa”. (Jefferson 1999: 193, original 1813). Sin embargo, la visión de Jefferson de sus vecinos del sur no era muy favorable, como lo señala en la misma carta a Humboldt:

No tengo la menor duda de que [las colonias españolas] acabarán liberándose de su dependencia europea; pero en qué tipo de gobierno acabará su revolución no estoy tan seguro. La historia, creo, no proporciona un ejemplo de un pueblo guiado por curas que mantenga un gobierno civil libre. Esto marca el grado más bajo de ignorancia, de la cual tanto sus líderes civiles como religiosos sacarán provecho siempre para sus propósitos. La vecindad de la Nueva España con Estados Unidos y su consecuente intercambio, puede proveer escuelas para los ciudadanos de clase alta y dar ejemplo a los de las clases más bajas. Y México, donde hemos aprendido por usted que no faltan hombres de ciencia, puede revolucionarse a sí mismo bajo mejores auspicios que las provincias del Sur. Estas últimas, me temo, terminarán en despotismos militares. Las diferentes castas de sus habitantes, sus celos y odios mutuos, su profunda ignorancia, serán aprovechadas por líderes astutos, y cada uno será el instrumento para esclavizar a otros. (Jefferson 1999: 193, original 1813)

En una carta a Pierre Dupont, enviada el 15 de abril de 1816, Jefferson escribió lo siguiente:

Otro gran campo de experimento político se abre en nuestro vecindario. En la América española. Temo que la degradante ignorancia en la cual sus sacerdotes y reyes los han hundido, los descalifican para mantener, y aún peor, para conocer sus derechos, en esas condiciones, temo también que mucha sangre puede ser derramada por muy poco. Sus líderes deberían honestamente unir sus hombros para superar el gran obstáculo de la ignorancia y luchar por extender el remedio que da la educación y la información. (The Works of Thomas Jefferson 2010: 204, original 1816)

Se pudiera realizar varias citas de líderes y estadistas estadounidenses a lo largo del siglo XIX, algunas incluso mucho más duras que las de Jefferson, en las que se resalta cómo el catolicismo o el mestizaje de los Estados que antes fueron colonias españolas y portuguesas las separaba de la nación que se estaba construyendo en América del Norte (véase Feres 2004). La doctrina del Destino Manifiesto, propuesta por John O'Sullivan en 1839, o el corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, anunciado a inicios del siglo XX, no parecían tampoco ser expresión de una consideración de los vecinos del sur como socios o iguales. Aunque pueda parecer un juicio severo, el análisis histórico demuestra que buena parte de las élites y de la sociedad estadounidense considera a América Latina como algo distinto a América (sin acento, por ser la palabra en inglés, y como sinónimo de Estados Unidos). En un interesante estudio, Fredrick Pike analiza este asunto de forma amplia a partir del argumento que los estadounidenses se perciben como “modelos ejemplares de lo que significa ser civilizado. Siempre al día y científicos, nosotros (los estadounidenses) logramos el progreso lineal, fácilmente demostrable por sus logros materiales, pero siempre acompañado por el progreso moral, espiritual

y cultural” (Pike 1991: XIII). Los latinoamericanos, en cambio, son percibidos como “estáticos, atrapados en un primitivo estado de naturaleza, víctimas de los amos de la naturaleza” (Pike, 1991: XIII). Aunque reconocemos la complejidad del tema, el enfoque de Pike describe en gran medida la visión estadounidense sobre América Latina.

El escepticismo también existe del lado latinoamericano. En diversos países latinoamericanos, pensadores y políticos como Roque Sáenz Peña, Vicente Quesada, César Zumeta, Rufino Blanco Fombona, José Martí, José Enrique Rodó, Francisco García Calderón, José Vasconcelos, Rubén Darío, Víctor Raúl Haya de la Torre, Carlos Mariátegui o Manoel de Oliveira Lima, mostraron su crítica al panamericanismo. La extensión de este ensayo impide hacer referencia a las opiniones de estas figuras latinoamericanas, aunque es imposible no hacer referencia a Rodó, figura central de la Generación del 900 y cuyo *Ariel* (1900) es un libro fundamental para entender como en la América Latina de los albores del siglo XX se entendía la existencia de una división continental entre Estados Unidos, que – acudiendo a la obra shakespeariana *La Tempestad* – se asimilaba a Canibal, poderoso y con grandes ambiciones materiales, y América Latina, el Ariel que – aunque débil – mostraba una mayor fortaleza espiritual. Así, en la literatura se planteaba una separación en el continente americano que tendría una enorme influencia en sectores políticos y en las nascentes ciencias sociales latinoamericanas.

Parece conveniente mostrar además las opiniones de un político y un intelectual sobre el asunto. El político es Roque Sáenz Peña, ya conocido por su actuación como delegado en el I Congreso Internacional Americano, que más tarde sería Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, para luego alcanzar el cargo de Presidente de la Nación en 1910. Así, por ejemplo, en un extenso estudio sobre la Doctrina Monroe, publicado en 1905, destaca las diferencias que separan las dos Américas. Sáenz Peña rechaza que la Doctrina Monroe pueda ser considerada un principio de Derecho Internacional compartido por todos los pueblos de América, sino que era simplemente una declaración unilateral estadounidense, que durante cierto tiempo fue desdeñada por posteriores administraciones estadounidenses, utilizada en casos que permitiesen justificar el expansionismo o intervencionismo o simplemente ignorada frente a actos de intervención de potencias europeas en América Central y Suramérica. Al final del artículo, Sáenz Peña rescata la idea de una “liga latina americana” y concluye destacando los factores que separan Estados Unidos y América Latina: “sea la raza, sea la geografía, sea la historia, el aislamiento en que viven las zonas americanas es un hecho incontestable; el istmo no nos une, antes al contrario, nos separa del coloso lindero de Canadá (...) De los amigos del Norte solo guardamos algún recuerdo ingrato” (Sáenz Peña 1905: 186).

Una evaluación mucho más crítica es realizada por Francisco García Calderón, intelectual peruano perteneciente a la Generación del 900, quien, a pesar de ser diplomático en París, no usa justamente un lenguaje propio de este tipo de oficio en algunas partes de su libro *Las democracias latinas de América*,

(publicado en francés en 1912 en París), al analizar las perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Al respecto señala que:

Divergencias esenciales separan las dos Américas. Diferencias de lenguaje y por ende, de espíritu; oposición entre el catolicismo español y el protestantismo multiforme de los anglosajones; entre el individualismo yanqui y la omnipotencia del Estado en las naciones del sur. En su mismo origen, en la raza encontramos antagonismos esenciales: la evolución del norte es lenta, dócil a las enseñanzas del tiempo, a las influencias de la costumbre; la historia de los pueblos meridionales está repleta de revoluciones, de sueños de una imperfección irrealizable. (García Calderón 1912: 288–289)

Asevera además:

Los yanquis detestan a los mestizos, los matrimonios impuros entre blancos y negros, que tienen lugar en los hogares del sur latino; ninguna manifestación del panamericanismo podrá erradicar este prejuicio enraizado al norte de México. Los mestizos y su prole gobiernan las democracias iberoamericanas; y la República formada por alemanes e ingleses mantendrá el mismo desprecio hacia los hombres del Trópico que prodigan a los esclavos de Virginia, libertados por Lincoln (...) En su amistad existirá un desprecio de repulsa, en su progreso, una conquista; es su política las ambiciones de hegemonía. Es la fatalidad de la sangre siempre más poderosa que las afinidades políticas o los acercamientos geográficos (...) En lugar de perseguir una fusión irrealizable, los neolatinos deben conservar las tradiciones que le son propias. El desarrollo de las influencias europeas que los enriquecen y los perfeccionan, la depuración del mestizaje, la inmigración que forma centros de resistencia contra toda posibilidad de conquista, son los diversos aspectos de este americanismo latino. (García Calderón 1912: 289)

En consecuencia, tanto en Estados Unidos como en América Latina la mirada sobre el otro no ha sido necesariamente favorable a la unidad regional basada en una supuesta comunidad de intereses en el denominado Hemisferio Occidental, como lo propugnaba el panamericanismo. Si la sociedad estadounidense percibe a América Latina como región distinta (y para muchos, inferior) a su cultura, resulta difícil sustentar el argumento de una comunidad de intereses. En América Latina, el tema es un poco distinto, pues aunque ciertamente existe una corriente latinoamericanista escéptica frente a las intenciones estadounidenses y una marxista-anti-imperialista que simplemente plantea el enfrentamiento con Estados Unidos, también coexiste una corriente panamericanista favorable a las iniciativas de unidad hemisférica, que incluso la asocian al pensamiento de Bolívar y el Congreso de Panamá. Esta corriente es fuertemente criticada en sectores académicos y políticos, en los cuales se argumenta que la idea panamericana surge apenas a fines del siglo XIX.

**Del Panamericanismo al ALCA:
la difícil senda de las propuestas
de una comunidad de intereses
en el continente americano (I)**

José Briceño Ruiz

Incluso se cuestiona que la Doctrina Monroe en 1823 sea el inicio del panamericanismo, pues en rigor histórico, la Doctrina Monroe fue una declaración unilateral del gobierno de Estados Unidos que se produjo como una reacción al expansionismo ruso en la costa del Pacífico o a cualquier intento de reconquista territorial por parte de poderes europeos en el continente americano. Tampoco el Congreso de Panamá se considera un antecedente del panamericanismo, porque Simón Bolívar no deseaba invitar a Estados Unidos. Es cierto que el Vicepresidente Francisco de Paula Santander invitó a Washington, pero sus representantes nunca llegaron a Panamá. En consecuencia, el real inicio del panamericanismo fue en la década de 1880. Por esto, autores como Russell H. Bastert (1959) consideran que la política panamericana fue más una idea de Blaine que continuidad de Bolívar o de Henry Clay, una figura estadounidense que también se ha asociado al panamericanismo.

Lo cierto es que a lo largo del siglo XIX y antes de la convocatoria del I Congreso Internacional Americano, el mundo político estadounidense no estuvo excesivamente interesado en promover mecanismos de cooperación e integración económica con los países de América Latina. Desde 1830 hasta 1880 no se acudió al argumento de una comunidad de intereses. Bastert (1959: 377) señala que “la ‘tradicional’ política latinoamericana de Estados Unidos fue advertir a Europa de mantener sus manos fuera del Hemisferio Occidental y muy poco más”. Los otros rasgos de los contactos entre Estados Unidos y sus vecinos del sur fueron su expansión territorial a expensas de México (Guerra de Texas en 1836, Guerra con México en 1846–1848) o el inicio del intervencionismo en América Central (el filibustero William Walker en 1856–1857). En consecuencia, existen razones históricas para considerar que el nacimiento del panamericanismo se produce con las iniciativas de Blaine en la década del ochenta del siglo XIX.

Cuando Blaine inició sus esfuerzos para convocar una Conferencia con los países latinoamericanos, la respuesta inmediata no fue positiva. La propuesta inicial fue en 1881 y apenas se aprobó en 1888, después de varios retrocesos y suspensiones. Cuando la Conferencia y, en especial, la propuesta de unión aduanera y arbitraje fracasan, no se produjo en Estados Unidos una movilización para tratar de rescatarla, pues la idea de un bloque económico y político exclusivamente americano no tenía muchos defensores en ese país y era mayormente desconocida por la población, pero eso también acontecía en los países al sur del río Bravo.

El fracaso de panamericanismo no fue resultado sólo de una cuestión de percepciones mutuas de desconocimiento o desconfianza entre latinoamericanos y los estadounidenses. En el caso de América Latina, la resistencia frente a las propuestas estadounidenses ha obedecido también a otras razones. En esta región, dos variables han estado históricamente vinculadas al impulso de propuestas de integración económica y de cooperación política: el desarrollo y la autonomía (véase Briceño Ruiz 2012). Estas dos ideas ya existían en el siglo XIX e inicios del siglo XX. Desde José Cecilio del Valle hasta las

propuestas de unión aduanera de Alejandro Bunge en 1909, se presentaron propuestas que vinculaban la unidad regional al progreso económico de los países de la América Latina. De igual manera, en el siglo XIX, se desarrollaron mayormente iniciativas en el área de la cooperación política, como por ejemplo los Congresos Hispanoamericanos, cuyo objetivo era la defensa común ante amenazas externas y la ampliación de los márgenes de maniobra de los países de la región.

Uno de los problemas del primer panamericanismo era que en sectores latinoamericanos no se percibía las Conferencias Internacionales Americanas como mecanismos para promover el desarrollo económico o la autonomía política de América Latina. Esto se manifestó ya en el primer congreso de 1889–1890, cuando representantes de países latinoamericanos mostraron su escepticismo frente a las propuestas de Washington. Por un lado, la propuesta de Estados Unidos de un arbitraje obligatorio fue rechazada en la primera Conferencia por países como Chile, por ser percibida como una forma de tutela. Es cierto que la posición chilena se basaba en su interés nacional de evitar que se sometiese a arbitraje el tema de la soberanía de Tacna y Arica, territorios que habían quedado bajo su control después de la Guerra del Pacífico. Sin embargo, el resto de los participantes no mostraron un particular interés en apoyar la propuesta, como fue por ejemplo el caso de Argentina. Es válido argumentar que este rechazo al arbitraje obligatorio era debido a la percepción por las delegaciones latinoamericanas del arbitraje no como una oportunidad para ampliar su margen de maniobra en los asuntos internacionales, sino como una forma de subordinación a Estados Unidos, que limitaba la autonomía de los países latinoamericanos. Esto fue lo que concluyó José Martí quien, como ya se señaló, participó en la Conferencia como corresponsal del diario La Nación de Buenos Aires. Martí señaló:

Y con el nombre de “arbitraje”, que fue el lema con que corría la idea de la tutela continental, contentaremos “a esta gente que lee de prisa”, y viendo el nombre recomendado, creará que hemos llevado adelante la idea. Al arbitraje y a los tratados que era lo de interés local político, llegaban con tiento y miedo, y como queriendo que nunca se llegase. Los tratados, los ha recomendado la comisión. El arbitraje no será, de manos de americanos, el que esclavice a la América. (Martí 2005:94. Original 1890)

El escenario regional después de la primera Conferencia Americana mostró a Estados Unidos como un país cuyas acciones violaban la soberanía y la autonomía de los países latinoamericanos. La intervención estadounidense en la guerra de independencia de Cuba que derivó en la posterior Guerra hispano-estadounidense de 1898, el apoyo a los separatistas de Panamá para posteriormente asegurarse la construcción del canal y la cesión de una zona bajo su dominio soberano en 1901, la diplomacia del dólar y la política del gran garrote en las décadas iniciales del siglo XX, ciertamente no evidencia un

patrón de relación basado en intereses comunes y la solidaridad continental sino una estrategia de consolidación como potencia indisputable en el hemisferio. Ello explica porque las posteriores conferencias panamericanas fueron, en la mayoría de los casos, intrascendentes y la mayor parte de las iniciativas que tuvieron alguna importancia para la región, como la Cláusula Calvo⁴, la Doctrina Drago⁵ y la Doctrina Estrada⁶, se desarrollaron al margen de ellas.

Por otro lado, el objetivo de promoción del desarrollo económico tampoco se veía favorecido por las propuestas de Washington, al menos en la visión de los países de América Latina. La unión aduanera se percibía como un intento de convertir a la región en un mercado cautivo para las producciones industriales estadounidenses, poniendo en riesgo las – en ese entonces aún predominantes – relaciones comerciales con Europa. Esto fue la razón del rechazo argentino a esta iniciativa de integración económica a través de su representante Sáenz Peña, que se describió *supra*.

A pesar del fracaso de su propuesta de una unión aduanera, Estados Unidos no fue muy consistente en mantener su compromiso con un comercio libre. Así, por ejemplo, mientras los representantes de los países del continente discutían sobre libre intercambio, en la misma capital estadounidense el Congreso estadounidense, bajo control republicano, comenzaba a discutir una legislación propuesta por el congresista William McKinley que incrementaba los aranceles a las importaciones. Una vez más Sáenz Peña, en un tono sarcástico, afirmó que cuando él regresó a Buenos Aires, una vez concluida la Conferencia Americana, los aranceles a los productos argentinos eran más altos que antes de su partida a Washington (Smith 2005: 52). Lo que predominó posteriormente fue la firma de acuerdos comerciales bilaterales basados en la reciprocidad, que fueron autorizados por una enmienda a la Ley McKinley que el Congreso aprobó en 1890. Acuerdos de este tipo fueron firmados con Brasil, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana. Sin embargo,

⁴ La Cláusula Calvo se refiere a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros y a la obligación de estos últimos, en caso que surja algún conflicto, de agotar todas las instancias legales nacionales antes de solicitar la intervención y protección diplomática. Esta cláusula fue desarrollada por el jurista argentino Carlos Calvo en 1868 en su libro *Derecho Internacional Teórico y Práctico*, es decir, décadas antes de la primera Conferencia Internacional Americana. Al respecto véase: Calvo 1868.

⁵ La Doctrina Drago fue anunciada por el Canciller argentino Luis María Drago en 1902 como respuesta al bloqueo militar que Inglaterra, Italia y Alemania hacían a las costas venezolanas para asegurarse el pago de deudas que este país tenía con nacionales suyos. La Doctrina planteaba que era ilegítimo el cobro compulsivo de deudas y el uso de la fuerza militar para tal objeto. El tema fue discutido en la tercera Conferencia Internacional Americana celebrada en Río de Janeiro en 1906, pero de forma muy hábil el representante estadounidense Elihu Root evitó que la Doctrina fuese reconocida al argumentar que el espacio para ello era la Segunda Conferencia de la Haya. Véase: Drago 1906.

⁶ La Doctrina Estrada fue formulada en 1930 por el Ministro de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, y plantea que un Estado debe abstenerse de reconocer a un gobierno como legítimo o ilegítimo. Véase: Estrada 1988. 144–145.

incluso estos tratados bilaterales tuvieron una corta duración y terminaron en 1894 con la aprobación de la Ley Wilson, que ponía fin a la política iniciada con la Ley McKinley. Lo que sucedió luego fue que Estados Unidos canceló de forma unilateral los acuerdos que había suscrito con los países latinoamericanos, lo que contrastaba con el discurso panamericanista sobre buena voluntad con los países del continente (Smith 2005: 53).

En otras palabras, la visión de que el panamericanismo no coadyuvaba al logro del desarrollo y la autonomía de los países latinoamericanos fue un factor crucial que impidió su avance. En vez de ello, durante las décadas siguientes predominó la percepción que el panamericanismo había adquirido un carácter imperial y se profundizó y permaneció irresuelta la tensión entre “la idea de las Américas como un lugar con una historia común y un destino común y la representación de América Latina como históricamente distinta e inferior a América del Norte” (Berger 2014: 59).

Conclusión

Este trabajo se ha concentrado en analizar una de las visiones existentes en Estados Unidos acerca de sus relaciones con América Latina: la idea de un hemisferio occidental integrado a través del panamericanismo. El análisis histórico permite observar el inicio de algunas tendencias que se han mantenido a la largo de la historia y que reaparecieron en la última década siglo XX y el primer lustro del nuevo milenio durante las negociaciones del ALCA.

Un primer factor que se observa es que aunque voceros del panamericanismo en Estados Unidos y en América Latina destacan la existencia de una comunidad de intereses entre los países del Hemisferio Occidental, la verdad es que en ambos lados se sigue percibiendo al otro como distinto. No sólo existen percepciones de diferencia, sino que tienen una connotación negativa, como la visión en sectores de Estados Unidos de América Latina como una región en un permanente caos, con una tendencia al populismo e incluso, especialmente en el siglo XIX, con una configuración étnica y religiosa inferior a la estadounidense. En América Latina, la visión de Estados Unidos como un país supremacista, expansionista, intervencionista y con actitudes imperialistas tiene una larga tradición y una amplia aceptación, como se demuestra, por ejemplo, en algunos de los líderes de izquierda que asumieron el poder en la última década en varios países de la región. En este contexto de visiones mutuas negativas, las posibilidades de avanzar de forma exitosa en la integración y cooperación son realmente difíciles.

A esto se debe sumar que el unilateralismo la política de poder que Estados Unidos ha desarrollado en varios periodos de la relación bilateral tampoco contribuyen al proceso y en vez de ello, generan la percepción, como sucedió con el I Congreso Internacional Americano (y los que le siguieron), que sus intereses y sus visiones no están representadas en las iniciativas de integración

hemisférica. Esto es particularmente válido cuando se trata de la promoción de objetivos como el desarrollo económico y la autonomía, que históricamente han estado asociados al regionalismo latinoamericano.

Bibliografía

Act of May 24 (1888), Convening the American International Conference, en: Romero, Matias, *Mexico and The United States: A Study of Subjects Affecting Their Political, Commercial, and Social Relations, Made with View to Their Promotion*, The Knickerbocker Press 1898, Nueva York, Londres.

Ardao A. (1986), *Panamericanismo y Latinoamericanismo*, en: Zea, Leopoldo, *América Latina en sus ideas*, Siglo XXI, México.

Bastert Russell H. (1959), *A New Approach to the Origins of Blaine's Pan American Policy*, "The Hispanic American Historical Review", vol. 39, no 3, agosto, pp. 375-412.

Berger Mark T. (2002), *Toward Our Common American Destiny? Hemispheric History and Pan American Politics in the Twentieth Century*, "Journal of Iberian and Latin American Research", vol. 8, no 1, pp. 57-88.

Boersner D. (1990), *Relaciones Internacionales de América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Borón Atilio A. (2012), *La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina*, "Foreign Affairs en español", enero-marzo 2006, disponible en: http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/borona/boron0004.pdf, fecha de consulta: 15 febrero de 2016.

Briceño Ruiz J. (2012), *Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano*, en: *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*, Briceño Ruiz J.; Rivarola Puntigliano A., Casas Gragea Á. M. (eds.), Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Calvo C. (1868), *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, Amyot Librairie Diplomatique – Durand et Pedonne Lauriel Librairies Editeurs, Paris.

Connell-Smith G. (1976), *Latin America in the Foreign Relations of the United States*, "Journal of Latin American Studies", vol. 8, no 1, mayo, pp. 137-150.

Corrales J., Feinberg R. (1999), *Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions*, "International Studies Quarterly", no 43, pp. 1-36.

Crandall R. (2001), *The Post-American Hemisphere*, "Foreign Affairs", vol. 90, no 3, mayo-junio, pp. 83-95.

Del Valle J. C. (1982), *Proyecto de Confederación Americana. 1822. Soñaba el Abad de San Pedro: Y yo también se soñar*, en: J. C. Del Valle, *Obra Escogida*, Biblioteca Ayacucho, original 1822, Caracas.

Drago, Luis M. (1906), *El cobro compulsivo de deudas públicas*, Coni Hermanos, Buenos Aires.

Estrada G. (1988), *Obras Completas II. Historia, diplomacia, bibliografías varias*. Compilación, prólogo, notas y bibliografía por Luis Mario Schneider, Siglo XXI, México.

Feres Júnior J. (2004), *El concepto de América Española en Estados Unidos: de la leyenda negra a la anexión territorial*, "Historia Contemporánea", no 28, pp. 61-79.

García Calderón F. (2012), *Les Démocraties latines de l'Amérique*, Ernest Flammarion Éditeur, Paris.

- Jefferson T. (1999), *To Baron von Humboldt, December 6, 1813*, en *Jefferson: Political Writings*, editado por Appleby, Joyce y Terence Ball, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martí J. (2005a), *Congreso Internacional de Washington. Su historia, sus elementos y sus tendencias*, en: José Martí, *Nuestra América*, Colección Clásica, Biblioteca Ayacucho, Fundación Biblioteca Ayacucho, no. 15, 3ª ed., original 1889, Caracas.
- Martí J. (2005b), *La Conferencia de Washington. La América Latina en la conferencia. El arbitraje y los tratados de comercio. El discurso del doctor Sáenz Peña sobre el Zollverein. Nueva York, 31 de marzo de 1890*, en: José Martí, *Nuestra América*, Biblioteca Ayacucho, 3ª ed., original 1889, Caracas.
- Martí J. D. (1993), *Economic Relationships and the Early Debate over Free Trade*, “The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 526, marzo, pp. 25–35.
- Maya Sotomayor T. (1996), *Estados Unidos y el Panamericanismo: El caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889–1890)*, “Historia Mexicana”, vol. XLV, no 4, pp. 759–781.
- Morgenfeld A. (2011), *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880–1955)*, Ediciones Continente, Buenos Aires.
- Pike F. B. (1991), *The United States and Latin America: Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*, University of Texas Press, Austin.
- Puig J. C. (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, IEAL-USB, Caracas.
- Rodo J. E. (1961), *Ariel*, Espasa Calva, original 1900, México.
- Russell R. (2006), *América Latina para Estados Unidos ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?*, “Nueva Sociedad”, no 206, noviembre-diciembre, pp. 48–77.
- Sáenz Peña R. (1905), *Los Estados Unidos en Sud-América. La Doctrina Monroe y su evolución*, en: Roque Sáenz Peña, *Derecho Público Americano. Escritos y Discursos*, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires.
- Sáenz Peña R. (1947), *América para la Humanidad*, en: Roque Sáenz Peña, *Ideario de un Estadista. Discursos y Escritos Selectos*, W. M. Jackson, Inc., 1947, original 1889, Buenos Aires.
- Smith J. (2005), *The United States and Latin America: A history of American diplomacy, 1776–2000*, Oxon, Routledge, Abingdon.
- Smith P. H. (2000), *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York.
- Suarez Salazar L., García Lorenzo T. (2008), *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*, CLACSO, Buenos Aires.
- The Works of Thomas Jefferson* (2010): *Correspondence and Papers, 1808–1816*, Cosimo Inc, New York.
- Whitaker A. P. (1954), *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Cornell University Press, New York.

