

BIBLIOTECA ARTILLERÍA DEL PENSAMIENTO



Leandro Morgenfeld

Vecinos en conflicto

Argentina
y Estados Unidos
en las
Conferencias
Panamericanas
(1880-1955)

Prólogo de
Mario Rapoport



 Peña Lillo
 Ediciones Continente

Leandro Morgenfeld nació en Buenos Aires en 1977. Cursó la carrera de Historia en la Universidad de Buenos Aires, en la cual se recibió de profesor y licenciado. Realizó una especialización y maestría en Historia Económica, y finalmente se doctoró en la UBA en el año 2010. Es docente en las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de esa universidad e investigador del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Su primer libro fue *El ALCA: ¿a quién le interesa?*, y también compiló *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*, además de publicar artículos en revistas académicas y periódicos de Argentina, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Imagen de tapa: retoque digital sobre ilustración de portada de la revista *Caras y Caretas*, año II, n° 324, Buenos Aires, 1904.

Leandro Morgenfeld

Vecinos en conflicto

Argentina y Estados Unidos en
las Conferencias Panamericanas
(1880-1955)

 Peña Lillo
 Ediciones Continente

Índice

<i>Prólogo, por Mario Rapoport</i>	11
Capítulo I: Introducción	15
Capítulo II: Antecedentes de las conferencias panamericanas (1810-1880): Monroe, Bolívar y los fallidos congresos latinoamericanos	39
1. Los antecedentes de las relaciones interamericanas (y sus obstáculos)	39
2. Las independencias hispanoamericanas y la doctrina Monroe	40
3. El proyecto de Bolívar y el Congreso de Panamá	45
4. Los fallidos congresos latinoamericanos	52
5. Conclusiones	58
Parte A: Del imperialismo a la guerra (1880-1914)	61
Capítulo III: ¿“América para los americanos” o “América para la Humanidad”? : Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890)	71
1. Antecedentes inmediatos de la Conferencia: Estados Unidos, de la reticencia, a la convocatoria; Argentina, los temores a una liga “antieuropea”	71
2. Características de la Conferencia.....	78
3. Balance de la Primera Conferencia Panamericana	91
Capítulo IV: Los inicios del “gran garrote” yanqui y la reivindicación argentina del arbitraje compulsivo: Segunda Conferencia Panamericana, México (1901-1902)	97
1. Antecedentes de la convocatoria: la última década del siglo XIX ...	97
2. Características de la Conferencia.....	101
3. Balance de la Segunda Conferencia Panamericana	115
Capítulo V: Estados Unidos y Argentina, entre la “doctrina Drago” y el “corolario Roosevelt” : Tercera Conferencia Panamericana (Río de Janeiro, 1906)	117
1. Antecedentes de la convocatoria: la “doctrina Drago” y el “corolario Roosevelt”	117

2. Características de la Conferencia.....	124
3. Balance de la Tercera Conferencia Panamericana	134
Capítulo VI: La tregua entre Estados Unidos y Argentina en el primer Centenario: Cuarta Conferencia Panamericana (Buenos Aires, 1910)	139
1. Antecedentes de la convocatoria: de La Haya a Buenos Aires.....	139
2. Características de la Conferencia.....	142
3. Balance de la Cuarta Conferencia Panamericana.....	149
Parte B: De la guerra a la crisis (1914-1929)	153
Capítulo VII: El avance estadounidense en América Latina y la carrera armamentista entre Argentina y Brasil: Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923).....	169
1. Antecedentes de la convocatoria: la postergación en 1914 por la guerra.....	169
2. Características de la Conferencia.....	174
3. Balance de la Quinta Conferencia Panamericana.....	185
Capítulo VIII: Argentina desafía a Estados Unidos: ¿no intervención?, ¿rebaja de tarifas aduaneras?: Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)	189
1. Antecedentes de la convocatoria: crece la tensión Norte-Sur en América	189
2. Características de la Conferencia.....	192
3. Balance de la Sexta Conferencia Panamericana	206
Parte C: De la crisis a la guerra (1929-1939)	211
Capítulo IX: El fantasma de la cesación de pagos durante la crisis. Argentina, con Estados Unidos, se opone a la propuesta de México: Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933)	227
1. Antecedentes de la convocatoria: conciliación, arbitraje y guerra.....	227
2. Características de la Conferencia.....	233
3. Balance de la Séptima Conferencia Panamericana.....	242
Capítulo X: La antesala de la guerra, entre los pactos continentales y los viejos resquemores: Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938)	245
1. Antecedentes de la convocatoria: la antesala de la guerra	245
2. Características de la Octava Conferencia Panamericana	257
3. Balance de la Octava Conferencia Panamericana	264
Parte D: La guerra (1939-1945)	267

Capítulo XI: América ante la guerra: entre el neutralismo y la beligerancia (Panamá, 1939; La Habana, 1940; Río de Janeiro, 1942)	283
1. Primera Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Panamá, 1939).....	283
2. Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (La Habana, 1940).....	290
3. Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Río de Janeiro, 1942).....	302
4. Balance de las Reuniones de Consulta de Cancilleres de países americanos.....	314
Capítulo XII: La salida de la guerra (Conferencias de Chapultepec y San Francisco, 1945)	319
1. Los prolegómenos de la Conferencia de Chapultepec.....	319
2. Características de la Conferencia.....	330
3. La entrada de Argentina en la guerra y su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas (San Francisco).....	337
4. Balance de las Conferencias de Chapultepec y San Francisco ...	344
Parte E: Inicios de la “Guerra Fría” (1945-1955)	347
Capítulo XIII: América en la inmediata posguerra: Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (Río, 1947) y Novena Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948)	365
1. Entre la Conferencia de San Francisco y la de Río.....	365
2. Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (Río de Janeiro, 1947).....	371
3. Novena Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948).....	377
4. Balance de las Conferencias de Río de Janeiro y Bogotá.....	389
Capítulo XIV: El inicio de la “Guerra Fría” en América: Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres (Washington, 1951) y Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954)	393
1. Entre la Conferencia de Bogotá y la de Washington.....	393
2. Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Washington, 1951).....	396
3. Entre Washington y Caracas.....	403
4. Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954).....	408
5. Balance de las Conferencias de Washington y Caracas.....	418
Conclusiones	421
Bibliografía	433

En el primer período (1880-1914), se analizaron los lineamientos de la política exterior durante la “Argentina agroexportadora”, destacando su carácter atlantista, liberal, “abierto al mundo” (a Europa), resistente a los proyectos estadounidenses de unión aduanera y renuente a fortalecer los vínculos con las demás naciones latinoamericanas. Sin embargo, se estudió también cómo este “consenso” conservador se manifestó a través de corrientes ideológicas diversas, entre la que se destacó una corriente liberal “comercialista” y otra vinculada al nacionalismo territorial, que se caracterizaba por la “real politik”. En situaciones de conflicto internacional, como en la Primera Guerra Mundial, las distintas corrientes conservadoras entraban en tensión y, a veces, en disputas abiertas, lo cual se explica, en parte, por los intereses que defendían los sectores dominantes, intermediarios de (o más cercanos a) distintas potencias europeas. En el caso de la política exterior del gobierno de Washington, también se analizaron las distintas posturas: ya desde la Primera Conferencia Panamericana puede apreciarse cómo en realidad existían intereses contradictorios –de los productores agropecuarios, los industriales exportadores y los financistas– entre los propios representantes y negociadores de Estados Unidos.

b) En el segundo período (1914-1929), se registraron cambios importantes en el orden internacional, y la expansión del capitalismo estuvo liderada por Estados Unidos, potencia en ascenso irrefrenable. Estos cambios en la hegemonía mundial, por supuesto, renovaron la disputa por el dominio de América Latina, lo cual en el caso de Argentina llevó a configurar un triángulo económico con Gran Bretaña, potencia declinante, y el país del Norte. En la etapa de las presidencias radicales, vislumbramos una nueva política exterior, aunque sin reconsiderar la anterior orientación atlantista y liberal y de refuerzo del vínculo con Gran Bretaña. Sin embargo, la política exterior, en este período, presentó rasgos más autonómicos, lo cual se tradujo en el paso de una neutralidad “pasiva” a una “activa” en 1917, durante la Primera Guerra Mundial, en la reivindicación del principio universal de igualdad entre los Estados a la hora de integrarse a la Sociedad de Naciones y en una política petrolera nacionalista, además de reeditarse la confrontación con Estados Unidos en el marco del sistema interamericano, cuando los gobiernos republicanos desplegaban un intervencionismo militar en Centroamérica y un proteccionismo comercial creciente, que afectaba a los exportadores argentinos.

c) En el tercer período (1929-1939), tras la crisis económica mundial, se suscitaron una serie de cambios en el capitalismo, que repercutieron intensamente en el continente americano. En Argentina, la crisis económica sentó las condiciones para el primer golpe de Estado. Tras el breve gobierno de Uriburu, con el gobierno de la Concordancia se registraron algunos cambios

y otras continuidades en cuanto a la política exterior. Se mantuvo y se reforzó el alineamiento con Gran Bretaña, lo cual llevó a Argentina a ingresar en la Sociedad de Naciones y a oponerse, como lo había hecho anteriormente, a la estrategia panamericana de Estados Unidos. Dentro del gobierno de la Concordancia convivían diversas corrientes –liberales, modernistas, proalemanes y profascistas–, que entraron en conflicto recién hacia 1941-42, cuando la posición frente a la Segunda Guerra Mundial comenzó a ser un eje de disputa. La crisis de 1929 impulsó cambios sustanciales en Estados Unidos, y la posterior llegada de Roosevelt a la presidencia, que intervino con el *New Deal* y propuso una nueva relación, de “buenos vecinos”, con América Latina, sin abandonar la anterior pretensión hegemónica.

d) En el cuarto período (1939-1945), se produjo el estallido de la mayor conflagración de la historia mundial, que provocó un reordenamiento del escenario internacional, pérdida de poder de Alemania y Gran Bretaña y consolidación de Estados Unidos como potencia mundial, lo cual profundizó aún más su hegemonía en el continente americano. Los gobiernos conservadores argentinos mantuvieron la neutralidad aun tras el ingreso de Estados Unidos en la guerra, lo que les valió crecientes presiones externas e internas. La política argentina giró, en parte, alrededor de la posición que debía asumirse frente a la guerra, lo cual terminó contribuyendo al debilitamiento de Castillo y dio lugar a que pudiera concretarse el golpe de Estado de junio de 1943, liderado por el GOU. En un período de tensas relaciones con Estados Unidos y también de disputas internas, Perón fue ganando posiciones dentro del Gobierno, y logró un respaldo popular masivo cuando fue fugazmente desplazado en octubre de 1945, en parte por la presión que Washington había ejercido a través de Braden y los sectores “duros” del Departamento de Estado.

e) En el quinto período (1945-1955), se dio el rápido paso de los acuerdos de posguerra entre los Aliados al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que se traduciría en el inicio de la Guerra Fría y el mundo bipolar, cuyo primer episodio bélico significativo fue la Guerra de Corea. Estados Unidos impulsó diversos organismos económicos y políticos internacionales (ONU, FMI, BIRF) que fueron una de las manifestaciones de la reconfiguración del poder mundial, y lo mismo ocurrió en América (TIAR, OEA). Se produjo la vuelta definitiva de Argentina al sistema interamericano y, a la vez, el triunfo electoral de Perón, a pesar de la campaña orquestada por el Departamento de Estado a través del *Libro Azul*. Ya como presidente constitucional, Perón desplegó una política nacionalista, reformista e industrialista, y también planteó una novedosa política exterior, la “Tercera Posición”, marcando un período de fuertes divergencias con la diplomacia estadounidense, aunque con idas y vueltas. Justamente, en su segunda presidencia, se produjo un acercamiento al país del Norte, por las necesidades económicas argentinas, que generó la oposición interna de los sectores nacionalistas y debilitó al Gobierno frente a sus adversarios.

Por último, es necesario advertir que, para esta investigación, se requirió la utilización intensiva de documentación de las cancillerías y de las embajadas, ya que en ella se pone de manifiesto qué percepción tenían los actores de los acontecimientos y cómo se relacionaban éstos con la política exterior. La inves-

tigación se basó en la utilización de fuentes primarias, que incluyen archivos diplomáticos argentinos –AMREC–, además de material periodístico –gran parte del cual se halla recopilado en ese archivo–, y archivos diplomáticos estadounidenses, en particular el completísimo Archivo del Departamento de Estado (situado en Maryland), que integra los Archivos Nacionales (NARA)¹². Este material, recopilado por el autor a lo largo de cinco años, aportó elementos novedosos para profundizar el debate en relación con el grado de autonomía que el diseño de las políticas exteriores tiene respecto a las fuerzas económico-sociales y ayudó a explicar la “racionalidad” de las posiciones de las delegaciones argentinas y estadounidenses en las distintas conferencias e instancias de discusión de la organización panamericana. Intentamos, así, analizar la relación bilateral en su mayor nivel de determinación –los debates diplomáticos en las conferencias panamericanas–, superando a la vez las perspectivas meramente descriptivas, pero también aquellas que confunden descripción con prescripción.

e. El estudio de las relaciones argentino-estadounidenses en las conferencias panamericanas como manifestación de una relación y un proceso más generales

En síntesis, el proceso interamericano es un escenario privilegiado para analizar cómo se manifestaban las distintas contradicciones propias de esta etapa del capitalismo, y en particular entre dos momentos nacionales del ca-

12 La mayor parte de los documentos utilizados y citados en este libro fueron extraídos de dos archivos gubernamentales –de las cancillerías estadounidense y argentina–: *National Archives and Records Administration*, sección del *Department of State* (NARA, DS), y del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC). En ambos archivos, la documentación de las conferencias panamericanas está separada y organizada conferencia por conferencia. Para simplificar la forma de citar los documentos, en función de agilizar la lectura, indicaremos en cada cita de qué archivo fueron extraídos y de qué conferencia. Así, por ejemplo, una carta enviada por un delegado estadounidense de la Primera Conferencia Panamericana al secretario de Estado James Blaine se citará de la siguiente forma: “Morris M. Estee a James Blaine, San Francisco, 26 de junio de 1889 (NARA, DS, I Inter-American Conference)”. Un documento argentino enviado por un embajador al jefe de la Cancillería, por ejemplo, será citado de la siguiente forma: “Telegrama confidencial enviado por Felipe Espil al canciller Cantilo, Washington, 7 de octubre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana)”. Hemos optado, salvo casos específicos, por omitir la compleja, diversa –y en algunos casos confusa– numeración y organización interna dispuesta por las cancillerías para los documentos. La documentación, en algunos casos, se presenta con dos o tres numeraciones y formas de citación distintas. Como la documentación está organizada en los archivos por conferencia, cada documento que citamos puede cotejarse fácilmente con la información provista. Todos los pasajes con citas, ya sea de fuentes secundarias o de documentos, se presentarán en cursiva y entrecomillados, para su rápida y fácil identificación.

pitalismo global, el de un país dependiente como Argentina y el de una potencia como Estados Unidos. Este libro, entonces, tiene por objeto estudiar cómo se manifestaron las relaciones argentino-estadounidenses en las diez conferencias panamericanas, cuatro reuniones de consulta de cancilleres y tres reuniones extraordinarias que se realizaron en el período 1880-1955.

El impulso al panamericanismo fue parte de la política expansionista e imperialista que Estados Unidos desplegó hacia el resto del continente, en disputa con otras potencias europeas. Dentro de ese marco, cada conferencia se halla inscrita en una etapa determinada, por lo cual no pueden analizarse las posiciones de las delegaciones haciendo abstracción de los factores económicos, de los intereses materiales, políticos, estratégicos, ideológicos y sociales que determinaban las acciones de los diferentes actores participantes en el debate panamericano. Por este motivo, cada una de las cinco etapas se iniciará estudiando el contexto mundial, la situación interna en Estados Unidos y Argentina, y la relación entre ambos países, para analizar luego cómo se manifestaba esa relación en el particular ámbito diplomático de las conferencias panamericanas. Intentamos dilucidar, en el análisis de cada conferencia, la interacción entre los factores de largo y corto plazo, entre lo “orgánico” y lo coyuntural.

Esta investigación se realizó basándonos no sólo en la historiografía existente sobre las relaciones bilaterales, sobre el panamericanismo en general y sobre la intervención de Buenos Aires y Washington en las conferencias americanas en particular, sino también en la consulta (y sistematización) de una importantísima cantidad de documentos inéditos de ambas cancillerías. El trabajo en los archivos permitió profundizar el análisis sobre cómo se manifestaron las relaciones de Argentina con la principal potencia continental en un período de expansión del país del Norte y de destacada influencia regional del país del Sur, a la vez que éste estaba subordinado a distintas potencias europeas. De todas formas, por lo explicado en este capítulo, el análisis no se circunscribió, de ninguna manera, a la información provista por los documentos diplomáticos, sino que éstos se pusieron en relación con los intereses económico-sociales y político-estratégicos más generales que determinaron las políticas exteriores de la Casa Rosada y la Casa Blanca.

El objetivo de la investigación fue hacer un aporte al análisis de cómo se desplegaron las contradicciones capitalistas entre Argentina y Estados Unidos en cada una de las conferencias continentales. Para ello, y a partir de la intervención de las delegaciones del país del Sur en las conferencias, se debió analizar cómo se fue dando la puja entre las distintas potencias que tenían intereses en Argentina e influencias dentro de sus esferas estatales –Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Austria-Hungría– y cómo se dio la lucha, en el marco de las conferencias panamericanas, por el dominio del escenario latinoamericano. También fue importante la contradicción entre países imperialistas y dependientes, que se manifestó, más abiertamente, durante las etapas de Yrigoyen y de Perón, que tendieron a confrontar, aun en forma limitada, con Estados Unidos, principal potencia a nivel continental.

La política exterior de la Casa Blanca hacia América Latina se centró, desde finales del siglo XIX, en la estrategia de consolidar el dominio económico y político en la región a partir de la constitución de una Unión Panamericana. Ésta fue la institución que, tras la Segunda Guerra Mundial y en el contexto del inicio de la “Guerra Fría”, devino en la Organización de los Estados Americanos (OEA). El estudio del derrotero de las conferencias continentales entre 1880 y 1955, núcleo central de *Vecinos en conflicto*, muestra que las delegaciones argentinas fueron, en general, un impedimento para el proyecto de Washington. La actuación argentina en las conferencias constituye un aspecto destacado de su política exterior y de la particular forma a través de la cual, por su relación privilegiada con las potencias europeas, intentó obstaculizar dicho proyecto. Esta problemática cobra una gran relevancia al inicio del siglo XXI. El contexto del Bicentenario parece ser una ocasión inmejorable para retomar los debates sobre la integración americana y, en particular, la conflictiva relación argentina con Estados Unidos, potencia hegemónica en la región.

“La claridad de la exposición, accesible a todo lector, el interés del tema y la profundidad de la investigación, que hace abrir la caja de Pandora de secretos diplomáticos hasta ahora no revelados, hacen de este libro –tal como afirma Mario Rapoport en el Prólogo– una contribución indispensable para comprender la historia argentina y latinoamericana en buena parte de su trayectoria contemporánea.”

ISBN 978-950-754-321-0



9 789507 543210