

PANAMERICANISMO Y BLOQUES REGIONALES. LA MEDIACIÓN ABC EN EL CONFLICTO MEXICANO-ESTADOUNIDENSE.

Delia del Pilar Otero

INTRODUCCION

El presente trabajo se propone analizar algunas instancias significativas en el marco del proceso por el cual Argentina, Brasil y Chile intentaron, a comienzos del siglo XX, una política de acercamiento regional.

Al respecto, cabe tener en cuenta que sus resultados concretos adolecieron de numerosas limitaciones pues diversos factores coadyuvaron para que esta iniciativa careciera de continuidad y eficacia.

Sin embargo, ello no significó la desaparición definitiva de los intentos para unificar ambas áreas en una acción común. Por el contrario, estos constituyen un fenómeno histórico recurrente, no obstante en algunas épocas se transformaran en objetivos prioritarios, mientras que en otras fueran desestimados.

Además, los propósitos planteados para lograr la concertación regional, difirieron en su formulación, entre otras cosas, de acuerdo a la ideología del grupo social que los definía y a circunstancias políticas, tanto nacionales, como internacionales, en el contexto de las cuales se elaboraban estos planes.

Entre las acciones conjuntas llevadas a cabo por los tres países del Cono Sur latinoamericano, una de las que tuvo mayores repercusiones fue la mediación ABC, en el problema suscitado entre México y Estados Unidos.

En relación a ello, se tienen en cuenta los diversos intereses de las partes involucradas, dejando de lado posiciones unilaterales. Además, se pone énfasis en los alcances y limitaciones de esta política, más que en las alternativas de las negociaciones diplomáticas.

Delia del Pilar Otero es Profesora Adjunta e Investigadora del Centro de Investigaciones - Facultad de Filosofía y Humanidades - Universidad Nacional de Córdoba - Profesora Titular Universidad Católica de Córdoba.

También es importante destacar que estos acuerdos regionales formaban parte en un sistema mayor, esto es América Latina, que a su vez sufría las interferencias del Orden Internacional, con la particularidad de que en el norte del continente, una nación inserta en esta problemática mundial propiciaba la unidad bajo su tutela, a través del Sistema Panamericano.

Con respecto a la delimitación temporal, se toma como punto de partida el comienzo de la política regional ABC, en 1898, hasta la finalización de las Conferencias del Niagara Falls (1914). En este sentido, uno de los límites más importantes en su concreción y desarrollo está marcado por la modificación del escenario internacional.

LA POLÍTICA ABC: ¿ ENTENTE CORDIAL O CONCERTACIÓN REGIONAL?

La intención de Brasil, Argentina y Chile para obrar en base a acuerdos trilaterales, frente a algunos acontecimientos relacionados con problemas entre naciones latinoamericanas, o de éstas con potencias extracontinentales, existía desde la segunda presidencia de Roca (1898-1904). Es decir, coincidió con las situaciones conflictivas que se produjeron a comienzos de este siglo en el Cono Sur latinoamericano.¹

El proceso de acercamiento entre los tres países del sur del continente, una de cuyas acciones conjuntas fue la mediación en el conflicto planteado entre México y Estados Unidos, tuvo como notas distintivas, entre otras, avances, retrocesos, dilaciones y desconfianzas mutuas de sus mentores.

El Ministro de Relaciones Exteriores brasileño propició esta política, de acuerdo con Roca y el representante argentino en Río, Manuel Gorostiaga, lo que puede observarse en las diversas propuestas formuladas por Rio Branco, para efectivizar un "acuerdo tuitivo de paz", de carácter tripartito.²

La iniciativa era también conocida por el gobierno de Chile, aunque en esta época no parece haber participado activamente en tales conversaciones. Así en 1902, mientras se producía la agresión de las potencias europeas a Venezuela y las mayores tensiones entre Chile y Argentina, el ministro trasandino en Buenos Aires escribía al presidente Riesco:

*Los últimos sucesos de Venezuela han impresionado mucho a este gobierno y en repetidas ocasiones se me hablado de que cada día, se impone con fuerza mayor una política de estrecha unión y solidaridad entre Chile, Brasil y Argentina.*³

Entre los posibles objetivos del acuerdo se destacaba el de garantizar la paz en el área, evitando las perturbaciones de los países vecinos, y complicaciones que pudieran surgir entre Argentina y Brasil. Al respecto, se proponía como pauta de acción, proceder siempre unánimemente en todas las cuestiones que pudieran comprometer o afectar intereses argentino – brasileños, como la continua situación de inestabilidad política en Uruguay y Paraguay.⁴

En 1904, Rio Branco exponía al ministro argentino en Brasil, la conveniencia y necesidad de llegar a un acuerdo entre ambos países para poner fin a la revolución que había estallado en Paraguay. También afirmaba haber recibido, por intermedio del representante brasileño en Washington, un telegrama trasmitiéndole el deseo expresado por el gobierno norteamericano de que los dos países pusieran todos sus recursos amistosos en el sentido de pacificar el Paraguay. Entre las razones que aconsejaban este acuerdo, señalaba el peligro de una intervención europea, que podría tener lugar si se perpetuaba el espíritu revolucionario.⁵

En lo que a Argentina se refiere el pacto proyectado sería complementario del Tratado General de Arbitraje, ampliando reglas que facilitarían la acción conjunta de los dos países en todo asunto de interés común o que pudiera comprometer sus buenas relaciones, dando a Chile participación en función de su situación, ya que Argentina y Brasil se hallaban más ligados por razones de su posición geográfica.⁶

Al respecto, Manuel Gorostiaga expresaba:

Como aclaración diré á V.E. que este proyecto de acuerdo, como oportunamente lo comuniqué al Ministerio, surgido por mi iniciativa cumpliendo instrucciones de la administración del General Roca, fué aceptado y hecho propio por el Sr. Rio Branco, bajo la administración del Dr. Quintana, con el propósito de darle un carácter tri-partito, á cuyo fin, una vez fijadas las bases entre la Argentina y el Brasil, sería invitado Chile á participar en él.⁷

En el caso de que este último país aceptara, establecidas las bases siempre en gestión confidencial, se celebraría una convención pública en Buenos Aires. Esta se integraría con los plenipotenciarios de los tres gobiernos para darle una sanción solemne, obtenida la cual podría invitarse a adherir a todas las naciones vecinas y amigas.

Los únicos países del otro hemisferio con quienes podría entrarse en acuerdos análogos eran los Estados Unidos y México, pues sería imposible e inútil formar una liga americana o unión panamericana, por la

diversidad de intereses y las dificultades que implicaba tal proyecto.

Las tres naciones podían contraer la obligación de influir por medios amistosos, siempre que sus vecinos tuvieran dificultades relacionadas con la paz interna u obligaciones externas. En este sentido, las bases del acuerdo serían similares, si bien más previsoras y amplias, a las que estaban fijadas por tratados entre Brasil y Uruguay para los casos de guerra civil.⁸

Hacia 1907 Chile comenzó a intervenir más activamente en las negociaciones para formalizar la alianza ABC. Al respecto, es importante tener en cuenta que las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los tres países se planteaban de manera diferente.

Así, el gobierno brasileño estaba interesado en un acercamiento con la nación del norte, mientras que Argentina, salvo en determinadas situaciones coyunturales, mantenía sus fuertes vínculos con Europa y Chile se hallaba bastante distanciado del gobierno de Washington, con motivo de los diversos incidentes que habían protagonizado ambas naciones.⁹

Además cabe tener en cuenta que si bien Rio Branco continuaba interesado en reflatar la política ABC, en 1908 se produjeron graves tensiones entre Brasil y Argentina, a consecuencia de la cuestión armamentista.

En efecto, a mediados de ese año se producía el notorio y controvertido episodio del telegrama cifrado N° 9 del 17-6-1908, interpretado erróneamente por la Cancillería Argentina, según lo sostuvo Itamaraty.

El Ministerio de Relaciones Exteriores Argentino interceptó un telegrama enviado por Rio Branco al representante brasileño en Chile. Según la versión publicada por Estanislao Zeballos, Itamaraty acusaba a Argentina de imperialista, al contrario la transcripción brasileña del texto decía que Rio Branco "siempre vio ventajas en una cierta inteligencia entre los gobiernos de Buenos Aires, Santiago y Rio de Janeiro".

Al respecto el canciller brasileño decía que en este documento estaban afirmados:

*nuestros sentimientos amistosos del Brasil para con la República Argentina y nuestro deseo de ver establecida una cordial inteligencia política entre el Brasil, la Argentina y Chile, inteligencia que ya existía de hecho, sobre todo durante la presidencia del General Roca.*¹⁰

En febrero de 1909 el Ministro Chileno Puga y Borne entregaba una minuta de Pacto de Cordial Inteligencia, al que el canciller Brasileño respondió con otro proyecto, sugiriendo que fuera Chile quien lo presentara a Argentina. Este retomaba la línea inicial de la política ABC, a saber: la

seguridad interna de los países integrantes de la alianza y la defensa mutua ante los movimientos revolucionarios de los estados vecinos.¹¹

La diferencia de objetivos en materia de política exterior de los tres gobiernos y los intereses internacionales en juego, entre ellos los vinculados con la venta de armamentos y naves de guerra, fueron factores importantes para que no se llegara a ningún resultado concreto.

Al respecto, la iniciativa chilena daba mayor importancia a dos orientaciones en la elaboración de la alianza: una referida a la limitación de armamentos, para que los tres países quedaran en una relativa equivalencia y otra de carácter defensivo a fin de ser lo suficientemente fuertes, como para disuadir a Estados Unidos de cualquier posición amenazante.

En relación a esto último, el ministro inglés en Santiago informaba al Foreign Office:

Tengo el honor de informar que he sabido confidencialmente y de muy buena fuente, que existe un pacto escrito entre Chile, Argentina y Brasil, para mantenerse suficientemente fuertes en tierra y mar, para estar en situación de hacer pensar dos veces a los Estados Unidos, en caso que adopte una posición agresiva o despótica hacia cualquiera de ellos, y ésa es la principal consideración detrás de las dudas [de la venta] de los acorazados en construcción.¹²

Sin embargo, fue muy corto el tiempo en que se planificó en base a esta línea, pues tanto Brasil como Argentina preferían un acuerdo más limitado.

El ministro chileno en Rio de Janeiro, Alfredo Irarrázabal, opinaba que el ABC sería importante para Chile porque “liquidaba ya definitivamente la situación del Pacífico y aseguraba la coparticipación en la hegemonía de América”. Sin embargo, el canciller Alejandro Lira no compartía esta opinión y le respondía, en abril de 1915, que Chile debía firmar el Tratado “para consolidar su situación internacional, asegurar la paz en América, garantizar su integridad, procurar el progreso y conquistarse la consideración universal a que tenía derecho. En definitiva consideraba que en este tema el país tenía que “marchar conjuntamente con Estados Unidos”.¹³

En otras palabras, Lira formaba parte de los sectores que tenían en cuenta el avance indiscutible del país del norte, el desigual desarrollo de las naciones sudamericanas y la necesidad de que Chile no quedara aislado internacionalmente.

Si se analizan estas propuestas, que fueron el fundamento de la

política propiciada por Brasil y Argentina y a la que luego adhirió Chile, cabría destacar el intento de influir en los problemas internos de los países vecinos más débiles, lo que nos recuerda a ciertos corolarios que se enunciaban por esa época en el norte.

El concepto de multilateralidad, como base para la concertación entre los países latinoamericanos, estaba ausente. A lo sumo, se propiciaba la incorporación de otras naciones latinoamericanas, luego que se concretara el acuerdo entre las tres más poderosas. Con respecto a ello, es importante tener en cuenta que, al menos en su primera etapa, esta política denominada por sus protagonistas "entente cordial" tomó como punto de partida un acuerdo bilateral entre Brasil y Argentina, al que luego sería invitado Chile.

Esto se relacionaba con el factor regional, pues Brasil y Argentina estaban más próximas geográficamente y pertenecían a la vertiente atlántica, escenario en el que se centraba la vida internacional. En tanto, Chile se ubicaba en la vertiente pacífica, considerada por estos sectores dirigentes como la trastienda del escenario mundial.

También parece importante indagar sobre la voluntad política de concertación que existía en los sectores dirigentes de los tres países, en función de ciertos hechos que se verifican con bastante frecuencia al analizar este tipo de fenómenos en América Latina. En efecto, tanto en los momentos de aguda tensión, como de acercamiento entre los tres países, aparecían paradójicamente en la prensa y en las manifestaciones públicas o privadas de sus dirigentes: por una parte, declaraciones agresivas y acusaciones mutuas de hacer peligrar la paz en Sudamérica, y por otra, referencias a la necesidad de concertar una acción común entre ellos.

Otro factor a considerar es la influencia del contexto internacional en las vinculaciones regionales y la posición que cada gobierno aspiraba a tener en él. En el mismo sentido cabe tener en cuenta que los propósitos de esta política de acuerdos informales variaron desde que comenzó, a fines del siglo XIX, hasta 1915. Dos hitos importantes, que influyeron en estas modificaciones, fueron los resultados de la guerra Cubano Hispano Norteamericana, sobre todo para el Pacífico y fundamentalmente el comienzo de la Primera Guerra Mundial que significó la afirmación de la presencia estadounidense en América Latina.

En cuanto a la guerra de Cuba, es importante destacar que a partir de este hecho las naciones latinoamericanas comenzaron a tomar conciencia de que la política expansionista norteamericana carecía de límites precisos.

En una primera etapa Estados Unidos había tenido una política

de avance este-oeste, mientras que después de la Guerra de Secesión hizo sentir de manera contundente su poder en el sector centroamericano y antillano.

Esta situación había sido considerada, hasta entonces, por los países del extremo sur del continente como un problema lejano, pero a partir del conflicto cubano la nación del norte comenzó a hacer manifestaciones concretas sobre el espacio sudamericano, lo que modificó las percepciones de naciones del Cono Sur. En este contexto deben entenderse tanto la política ABC, como las actitudes individuales de cada país.

También cabe tener en cuenta, el indiscutible avance del poderío norteamericano en América. Al respecto, es posible indagar si las ideas iniciales de constituirse en una alternativa de poder en el sur, acabaron transformándose en la incorporación a la llamada política panamericana, mediante la formación de bloques regionales.

LOS ORÍGENES DE LA INTERVENCIÓN ESTADOUNIDENSE EN MÉXICO

En el marco de la llamada política ABC, la mediación en el conflicto entre México y Estados Unidos constituye una de las acciones más conocidas.¹⁴

No obstante, en 1903, con motivo de la creación de la república de Panamá, se hicieron gestiones diplomáticas que culminaron en el reconocimiento conjunto, por parte de los tres países, del nuevo Estado latinoamericano.¹⁵

Al respecto, en 1910 estallaba en México uno de los más importantes movimientos populares latinoamericanos del siglo XX, esto es la Revolución Mexicana.

La sublevación contra el Porfiriato fue encabezada por Francisco Madero, quien publicó el Plan de San Luis Potosí, incitando a la rebelión armada, destacándose también las figuras de Francisco Villa y el líder campesino Emiliano Zapata. Porfirio Díaz debió renunciar y Madero fue elegido presidente por votación, asumiendo el 6 de noviembre de 1911.

La violencia y las posiciones irreductibles que se manifestaron en el transcurso de la revolución constituyeron el espejo de tensiones sociales estructurales,¹⁶ aunque la causa circunstancial fuera la resistencia a la reelección de Díaz.

El curso del proceso revolucionario se complicó con el asesinato de Madero y el ascenso al poder de Victoriano Huerta, político de tendencias conservadoras,¹⁷ contra quien se levantaron inicialmente Car-

ranza y Obregón. A ellos se unieron luego numerosos sectores políticos y militares, surgiendo el Movimiento Constitucionalista. Su objetivo fundamental era combatir por el restablecimiento del orden constitucional, lo cual quedó expresado en el Plan de Guadalupe, firmado el 26 de febrero de 1913.

La revolución preocupó al gobierno y a los grupos económicos estadounidenses, cuyos ciudadanos, propietarios de grandes inversiones en México, veían amenazados sus intereses y seguridad personal. En esta situación asumió la presidencia Woodrow Wilson, quien continuaría con la política intervencionista en Centroamérica y el Caribe. Esta vez la justificación esgrimida era una concepción "moralizante" de la diplomacia, que intentaba hacer extensiva a México.

El pretexto fue la detención de marineros norteamericanos en el puerto de Tampico, el gobierno exigió una serie de actos de desagravio, Huerta aceptó algunas condiciones pero rechazó otras. Wilson respondió ocupando Veracruz el 21 de abril de 1914, pero la invasión norteamericana fue resistida por tropas mexicanas.

Como afirma Guerrero Yoacham, el intento de Wilson de castigar a Huerta no tuvo los resultados que él esperaba, constituyendo al mismo tiempo un gravísimo error político y una grave falta al derecho internacional.¹⁸

Luego de concretado el desembarco en Veracruz, Wilson reiteraba sus propósitos con palabras ya conocidas en la historia de América Latina:

...en ninguna circunstancia concebible pelearemos contra el pueblo mexicano... Se trata exclusivamente de un asunto en ese gobierno y una persona que se llama a sí mismo Presidente Provisional de México y cuyo derecho a llamarse así nunca hemos reconocido nosotros en ninguna forma.¹⁹

La situación se tornó entonces insostenible, colocando a los dos países al borde de una guerra; con el fin de evitarla Argentina, Brasil y Chile ofrecieron su mediación en el conflicto el 24 de abril de 1914. Esta se efectivizó mediante una nota conjunta enviada al Secretario de Estado William Bryan, por el embajador brasileño en Washington, Domicio Da Gama y los Ministros de Argentina, Rómulo Naón y de Chile, Eduardo Suárez Mujica, dirigiéndose luego en términos semejantes a Victoriano Huerta y Venustiano Carranza.

Con respecto al tema, la versión oficial consigna que la iniciativa de mediación conjunta fue el resultado de un acuerdo entre los tres paí-

ses²⁰, sin embargo existen indicios para suponer que la propuesta fue presentada por el gobierno de Estados Unidos.

Un elemento interesante es que a partir de noviembre de 1913, el Departamento de Estado sugería al gobierno de Chile la conveniencia de que junto con Brasil y Argentina hicieran una insinuación colectiva, con el fin de que Huerta renunciara a la presidencia de la república. El gobierno chileno efectuó algunas gestiones de corta duración y finalmente la oferta de buenos oficios no se concretó.²¹

No obstante, fueron numerosas las sugerencias concretas y las versiones acerca de propuestas de una mediación en el conflicto mexicano – estadounidense realizadas por diplomáticos y políticos notables. En este sentido pueden mencionarse las insinuaciones de John Barrett,²² Director General de la Oficina de la Unión Panamericana, la versión de la revista Outlook²³ que atribuía la sugerencia a Charles Sherril, ex ministro de Estados Unidos en Argentina o el punto de vista mexicano, según el cual representantes de Huerta hicieron la petición a los ministros de Argentina, Brasil y Chile, en la capital azteca.²⁴

También Leo Rowe, destacado especialista en asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, en un discurso pronunciado en la Sesión Anual de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales (preparado en febrero de 1914), señalaba la necesidad de la mediación de los países ABC, para restablecer el orden en México.²⁵

Otro indicio importante es la nota dirigida a Emilio Rabasa, delegado de Huerta en las Conferencias del Niagara Falls, por un agente de ese gobierno en Washington, quien reproducía un diálogo sobre la posición de los mediadores en relación al conflicto:

*...Que no podía desconocer la situación delicada de los Mediadores en esta Conferencia, pues habría que tomar en cuenta que los Gobiernos del A.B.C. habían seguido la política de los Estados Unidos en no reconocer al gobierno de México, y que en vista de todas las circunstancias y especialmente en vista de que los Mediadores habían ofrecido sus servicios por insinuación del Sr. Bryan, sería sumamente difícil o muy improbable que dichos Delegados asumieran una actitud contraria a la política de los Estados Unidos.*²⁶

En definitiva, la gestión ABC representó para Huerta la oportunidad de un retiro relativamente digno; pero sobre todo significó para Wilson, la posibilidad de salir de la complicada situación que él mismo había creado.

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MEDIACIÓN ABC EN EL CONFLICTO

Sin embargo, el presidente norteamericano "no tenía intención alguna de someterse a una verdadera mediación. En lugar de eso, había desarrollado un nuevo plan, tan ambicioso como los suyos anteriores. En pocas palabras, quería utilizar la mediación ABC primero, para eliminar a Huerta y, segundo, para establecer en la Ciudad de México un nuevo gobierno provisional que pudiera controlar".²⁷

Estos objetivos quedaron claramente explicitados en un Memorandum confidencial que acompañó la nota de aceptación suscripta por Bryan. En él se exponían las condiciones para un posible acuerdo, a saber: la eliminación de Huerta, el establecimiento de un gobierno provisional aceptable a todos los partidos, el cual debía comprometerse a instituir un gobierno permanente. Este se obligaría a efectuar las reformas necesarias, para eliminar las causas que provocaban el descontento del pueblo mexicano.²⁸

En el caso de la documentación argentina, si bien no aparecía el citado memorandum, se mencionaba en reiteradas oportunidades que la "eliminación de Huerta" era una condición para cualquier acuerdo. Al respecto, el gobierno argentino señalaba a su delegado en Niagara Falls:

*Respecto de la eliminación de Huerta el Señor Vice Presidente de la República presumía que sería perseguido con ahinco por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Lo que observa no es la exigencia en sí misma sino el anuncio de que se la presente como una condición previa é indeclinable, susceptible de imposibilitar las deliberaciones de la Conferencia.*²⁹

Huerta aceptó la mediación y lo hizo conocer por intermedio del embajador español en Washington, Juan Riaños y Gayango. En tanto, Carranza contestó la comunicación de los plenipotenciarios ABC, aprobando la mediación "en principio" y "a reserva de entrar en los detalles de las negociaciones".³⁰

Una vez reconocida la gestión mediadora por las partes involucradas en el conflicto, los diplomáticos sudamericanos creyeron conveniente obtener el cese del fuego y el fin de las operaciones militares, por parte de Estados Unidos, el gobierno de Huerta y el Ejército Constitucionalista.

Los dos primeros aceptaron el pedido de los mediadores, en tanto que Carranza se negó a ello. El Primer Jefe estimaba que la mediación alcanzaba sólo a los problemas internacionales suscitados por el incidente

de Tampico y el desembarco en Veracruz, pero no a buscar soluciones para los problemas internos de México, como se desprendía de la solicitud. De este modo la mediación quedó en la práctica limitada al gobierno de Huerta y Estados Unidos.

El presidente mexicano envió una delegación integrada por Emilio Rabasa, Agustín Rodríguez y Luis Elguero con amplios poderes; en cambio, los comisionados estadounidenses Joseph Rucker Lamar y Frederick Lehmann, debían someter cualquier propuesta de acuerdo al presidente Wilson, a través del Secretario Bryan. También Carranza alcanzó a enviar representantes, antes de que le fuera retirada la invitación a la conferencia, ellos eran: Fernando Iglesias Calderón, Luis Cabrera y José Vasconcelos.

Los propósitos de Wilson, es decir aceptar la mediación para imponer su criterio en México, dependían de la colaboración de los constitucionalistas; sin embargo éstos se negaron a permitir cualquier intromisión extranjera en los asuntos internos de su país.

Las Conferencias se iniciaron el 20 de mayo de 1914 sin la presencia de los representantes Carrancistas; mientras Estados Unidos presionaba reiteradamente para incluirlos en las conversaciones, poniendo como condición, para el éxito de las negociaciones, la entrega del gobierno a esa facción.

En tanto, los mediadores mantenían sus postura, es decir sólo serían admitidos si aceptaban la suspensión de hostilidades, como lo habían hecho las otras partes en conflicto.

Si bien la actitud de Carranza aparecía como dilatoria en cuestiones de método, había un aspecto central de su posición que se mantuvo inalterable: la mediación tenía por objeto resolver problemas internacionales y no asuntos domésticos de México. En efecto, cuando ya prácticamente las conferencias concluían, Carranza expresaba en una comunicación dirigida a los mediadores:

...Pretenden ustedes, señores, discutir nuestros asuntos internos tales como la cesación de hostilidades y movimientos militares, entre el usurpador Huerta y el Ejército Constitucional, la cuestión agraria, la designación del presidente provisional de esta República y otras más.

...Además, señores, me permito con la debida atención expresarles que estos actos resultan no de buenos oficios, sino de mediación, de arbitraje y hasta de intervención que nosotros no habríamos aceptado.³¹

El tratamiento de los problemas internos del país azteca complicó aun más el desarrollo de las conferencias. Al respecto, sólo existía acuerdo en la necesidad del retiro de Huerta, pero había diferentes ideas acerca de como debía producirse la trasmisión del poder a su sucesor. A esto se agregaba el tema de las reformas que habrían de introducirse en México, pues los mexicanos eran los únicos que tenían conceptos claros y definidos al respecto, no así los mediadores y los delegados norteamericanos.

En relación a ello José León Suárez comentaba:

Muchos publicistas norteamericanos pretendían aplicar en México las mismas prácticas políticas que en su país.

Padecen un grave error, que importa, ante todo, un desconocimiento histórico muy grande de los antecedentes de los países americanos y del diametralmente distinto punto de partida de los pueblos latinoamericanos y de los Estados Unidos.³²

El 12 de Junio se protocolizó en reunión plenaria el primer acuerdo logrado, a saber: la renuncia de Huerta y el establecimiento de un gobierno provisional.³³ La firma de este documento significó para la mediación evitar un fracaso total y para Wilson un triunfo parcial: la eliminación de Huerta.

Con respecto a la institución de un gobierno provisorio, Rafael Zubaran Capmany, Agente Confidencial de Carranza en Washington, afirmaba:

Mi trabajo, por lo tanto, ha consistido no sólo en hacer sentir aquí tenaz y resueltamente el inquebrantable propósito de usted de sostener y defender nuestra soberanía, sino también en convencer a esta administración de que nuestros procedimientos son los únicos que a la vez que responden a nuestras necesidades nacionales se apoyan en nuestra Ley fundamental. Y lo he hecho ante esta administración porque no se ocultará a usted que los resultados de la mediación a pesar de los mediadores y de los políticos que les rodean se determinarán más en Washington que en Niágara.³⁴

El 24-6-1914 se efectuó la última reunión plenaria de las Conferencias, en la cual, previa información de que el proceso mediador continuaba, se suscribieron los protocolos de los acuerdos alcanzados hasta entonces. Estos se referían, en sus aspectos fundamentales, al gobierno provisorio a constituirse en México, luego de la renuncia de Huerta. Este

convocaría a elecciones libres, otorgaría una amnistía general y arbitraría los medios para dar solución a las reclamaciones de los extranjeros.

Estados Unidos se comprometía a no reclamar indemnizaciones de guerra y al reconocimiento inmediato del nuevo gobierno en unión con los países ABC.³⁵ En tanto, nada se mencionaba acerca del conflicto internacional que había estado en el origen de la mediación.

Si bien las conferencias habían evitado el estallido de una guerra, no se había podido concluir con la intervención norteamericana en México, ni siquiera se había logrado poner fin a la cuestión internacional, es decir, el incidente de Tampico y la ocupación de Veracruz.

En cuanto a la posible presencia de los países sudamericanos en problemas de un área considerada como propia por Estados Unidos, es importante destacar la opinión de Isidro Fabela al comentar la nota dirigida por Carranza a los mediadores el 20-6-1914:

En las cuarenta y dos líneas de la nota carrancista hay ideas suficientes para desarrollar todo un tratado acerca de las intromisiones norteamericanas en los asuntos internos de los pueblos de América y para evidenciar la desorientación que señorea las reuniones diplomáticas hispanoamericanas cuando la voz del gobierno de Washington señala la línea de conducta política a seguir.³⁶

La versión oficial de los tres países consideró exitosos los resultados de la mediación ABC. Al respecto, pueden señalarse entre los logros: haber evitado una guerra y sentado un precedente importante en relación a la solución pacífica de las controversias en América. No obstante, esta modalidad de inserción como bloque regional en la política panamericana de Estados Unidos, adolecía de las importantes limitaciones mencionadas anteriormente.

CONCLUSION

Con respecto a la estructuración de bloques regionales en América Latina, a comienzos del presente siglo, se ha considerado el proceso por el cual los países de mayor gravitación en el Cono Sur intentaron lograr entendimientos parciales respecto a problemas que les eran comunes.

En cuanto a los alcances y limitaciones de esta política cabe señalar que el ABC adquirió una entidad que fue reconocida como mediadora válida para intervenir en la problemática de un espacio de conflicto

latinoamericano donde se imponía la tutela estadounidense.

En otras palabras, la importancia de este proceso está dada, en primer lugar, por el hecho de que los tres países del extremo sur de América Latina intentaban superar una confrontación histórica de larga data, vinculada con la ocupación del espacio durante la época colonial por españoles y portugueses. Y en segundo término, por haber adquirido un reconocimiento como mediadores válidos para intervenir en el otro gran espacio de conflicto, donde se ponían en juego las disputas por la hegemonía de los sucesores de España e Inglaterra.

De todos modos, esto quedó sólo en lo simbólico, pues para ese entonces Estados Unidos ya disponía de un poder suficiente como para imponer unilateralmente su criterio en la región.

Por otra parte, estos procesos de conflicto y concertación regional afectaban no sólo a las áreas inmediatamente involucradas, sino que se proyectaban en el sistema de relaciones inter-latinoamericanas, provocando la reestructuración de su red de vinculaciones.

Considerando un contexto temporal de más larga duración, la política ABC puede ser entendido como la culminación, poco efectiva, de un proceso y el punto de partida para otros intentos, lo que permite visualizar que este hecho forma parte de una serie de fenómenos recurrentes en la historia de las relaciones entre los países del Cono Sur.

Efectivamente, la política de concertación iniciada a comienzos del siglo XX, en que está inserta la mediación ABC, reconoce una secuencia, entre cuyos hitos podemos mencionar: la creación – en 1932 – de la comisión integrada por Argentina, Brasil, Chile y Perú, conocida como ABCP, para negociar la solución del conflicto del Chaco, entre Paraguay y Bolivia; los Convenios Económicos de 1953-1954 propuestos por Perón, a fin de constituir una unidad económica sudamericana, teniendo como punto de partida el acuerdo entre Argentina, Brasil y Chile y contemporáneamente el Mercosur, entidad en proceso de estructuración.

Esta, como el ABC de principios de siglo, ha planteado en una primera instancia el acuerdo entre Argentina y Brasil y ha tomado las ideas que en los centros de poder mundial inspiran los acuerdos internacionales a saber, al iniciarse este siglo: las ententes cordiales basadas en el concepto de “balanza de poder”, actualmente, el principio de la “economía de mercado”.

En definitiva, a pesar de las numerosas limitaciones y los escasos resultados, los acuerdos regionales constituyen pasos significativos en los intentos de lograr una acción unificada que beneficie a sus integrantes, en la medida que exista una voluntad en este sentido.

NOTAS

1. Con respecto al tema el representante brasileño en Buenos Aires afirmaba: Tal vez no sea erróneo suponer que la idea de viajar a Brasil nació del espíritu del presidente de esta República (*Roca*) desde su viaje a Chile y se relaciona con el plan de una liga de las tres naciones a fin de defenderse de posibles agresiones.
Enrique de Lacerda a Olyntho de Magalhães, Buenos Aires 26-4-1899. En *Arquivo Histórico de Itamaraty - Seção Correspondência - Missões Diplomáticas Brasileiras Ofícios (AHI SC MDB O)* - 206-1-10. La negrilla es nuestra.
2. Memorandum (Inteligencias con el Brasil), Buenos Aires 1908. En *ARCHIVO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - ARGENTINA - SECCION DIPLOMATICA Y CONSULAR (AMREA SDC)* - C. 1035 - F. 2 a 9.
3. Carlos Concha a Germán Riesco, Buenos Aires, 17-12-1902. En *BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE - ARCHIVO SERGIO FERNANDEZ LARRAIN - FONDO GERMAN RIESCO (BNCH ASFL FGR)*.
4. Manuel Gorostiaga a Ministerio de Relaciones Exteriores - Petrópolis, 24-11-1905, 6-3-1906. Copia en *AMREA SDC* - C. 1035.
5. Manuel Gorostiaga a Carlos Rodríguez Larreta - Petrópolis, 9-11-1904. Copia en *AMREA SDC* - C. 1035. - F. 39-40.
6. Manuel Gorostiaga a Ministerio de Relaciones Exteriores. Petrópolis, 28-3-1906. Copia en *AMREA SDC* - C. 1035 - F. 6.
7. Manuel Gorostiaga al Ministerio de Relaciones Exteriores Argentino, Petrópolis, 16-12-1906. Copia en *AMREA SDC* - C. 1035 - F. 32-33.
8. Memorandum (Inteligencias con el Brasil) - Año 1908 - C. 1035 - F. 2 a 32. En *AMREA SDC*.
9. Las relaciones entre Chile y Estados Unidos habían atravesado situaciones de diversa tensión desde la intervención del país del norte en la resolución de la Guerra del Pacífico, la nueva intromisión en la Guerra Civil de 1891, el incidente del Baltimore que alcanzó graves connotaciones (1891) y el caso Alsop -solucionado recién en 1911 - por el cual Chile debió pagar una abultada suma a la firma norteamericana, crédito que constituía un remanente de los compromisos asumidos al finalizar la llamada Guerra del Salitre.
10. Barón de Rio Branco a la legación de Brasil en Buenos Aires, Petrópolis 20-11-1908. Copia en *AMREA SDC* - C. 1035- F. 8.
11. Cfr. MONIZ BANDEIRA, Luis: *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 177 y ss.
12. Foreign Office 371.192 [32327] Francis Stronge a Sir Edward Grey, Santiago de Chile, 30-5-1914. Citado por MENESES CIUFFARDI, Emilio: *El Factor Naval en las Relaciones entre Chile y Estados Unidos (1881-1951)*. Santiago de Chile, Hachette, 1989, p. 132.
13. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Oficios Recibidos, Brasil 1942. Bernstein al Ministro de Relaciones Exteriores. "Apuntes

sobre las Relaciones Diplomáticas Chileno-Brasileras entre 1900 y 1915". Vol. III, p. 22-23. Citado por MENESES CIUFFARDI, E.: *op. cit.*, p. 135.

14. Un antecedente significativo en esta política fue el frustrado intento de Drago, a fin de lograr que Argentina, Brasil y Chile tomaran una actitud conjunta frente a los sucesos de Venezuela.

Ver notas confidenciales de Ciro de Azevedo a Rio Branco, Buenos Aires, 31-12-1902 y 7 y 28-1-1903. En *AHISC MDO* - 206-1-12.

15. J. Ruiz de Gamboa (Ministro Chileno en Brasil), al Ministerio de Relaciones Exteriores. Petrópolis, 26-11 y 10-12-1903. En *ARCHIVO NACIONAL DE CHILE - FONDO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (ANCH FMRE)* - T. 1014.

-Ferreira a Rio Branco. Washington, 12-11-1903, 28-12-1903 y 6-1-1904. En *AHISC MDO* - 234-1-2.

16. Según Beyhaut, se calcula que durante el "porfiriato" unas 5.000 aldeas indígenas perdieron sus tierras. Además, el censo de 1910 revela que el 96,9% de los campesinos mexicanos carecía de tierras, en tanto el 1% de la población poseía el 96% de éstas.

BEYHAUT, Gustavo y Hélène: *América Latina III. De la independencia a la segunda guerra mundial*. México, Siglo XXI, 1986, p. 258.

17. La bibliografía sobre el tema, producida tanto por mexicanos, como por estadounidenses, revela la desembozada intervención del embajador norteamericano en México, Henry Lane Wilson y su complicidad en el asesinato de Madero y el vice-presidente José Pino Suárez.

A modo de ejemplo pueden citarse:

- FABELA, Isidro: *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*. México, F.C.E., 1958-1959, 2 Vol.

- SILVA HERZOG, Jesús: *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. México, F.C.E., 1960, 2 Vol.

- ROJAS, Luis Manuel: *La culpa de Henry Lane Wilson en el gran desastre de México*. México, 1928.

- BEMIS, Samuel Flagg: *La Diplomacia de Estados Unidos en América Latina*. México, F.C.E., 1974.

- HARRISON, John: Henry Lane Wilson, el trágico de la decena. En *Historia Mexicana* (El Colegio de México), Vol. VI, No 3 (enero-marzo, 1957), p. 347-405.

18. GUERRERO YOACHAM, Cristián: *Las Conferencias del Niagara Falls*. Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1966, p. 62.

19. STANNARD BAKER, Ray: *Woodrow Wilson ante la situación de México al comenzar la dictadura*. Serie de artículos publicados en *Excelsior*. México, Noviembre-Diciembre 1931. Citado por FABELA, Isidro: *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana... op. cit.*, Vol. I, p. 324.

20. La posición oficial de los tres países puede verse en:

- *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina 1913-1914*. Buenos Aires, 1915, p. 3 y ss.

- *Relatório do Ministério das Relações Exteriores – Brasil*. Rio de Janeiro, 1914-1915, p. 13 y 15 a 21, respectivamente.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización 1911-1914. Santiago de Chile, 1917, p. 249 y ss.
21. Enrique Villegas - Ministro de Relaciones Exteriores de Chile a Emiliano Figueroa Larrain y Alfredo Irarrázabal Zañartu (Ministros de Chile en Argentina y Brasil, respectivamente). Santiago de Chile, 8-11-1913. En *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 1911-1914... op. cit.*, p. 249.
- Enrique Villegas al cuerpo diplomático. Santiago de Chile, 15-5-1914. En *Ibid.* p. 252-253.
22. Cfr. SUAREZ, José León: *El conflicto Mexicano. Sus principales antecedentes y sus aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires, P. Gadola, 1914, p. 37.
23. Esta publicación, redactada durante un tiempo por el entonces ex-presidente Theodore Roosevelt, era portavoz de los sectores que aspiraban a imponer en forma expeditiva la supremacía norteamericana en el continente.
24. Una exposición detallada de este tema puede verse en GUERRERO YOACHAM, C.: *op. cit.*, p. 73 y ss.
25. Exposición reproducida bajo el título: "Alcances de las obligaciones de los Estados Unidos respecto de Méjico". En *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Buenos Aires, Año IV, Tomo IX, No 50, Noviembre de 1914, p. 121 a 135.
26. W.F. Buckley a Emilio Rabasa, Washington, 4-6-1914. Copia en *ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - ARGENTINA - SECCION CONFERENCIAS CONFERENCIA DE NIAGARA FALLS (AMREA SC CNF) - C. 3 - E. 7 - F. 47*.
27. LINK, Arthur: *La política de los Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*. México, F.C.E., 1960, p. 105.
28. Memorándum confidencial, Woodrow Wilson a Da Gama, Naón y Suárez Mujica, 25-4-1914. Manuscrito en los documentos de Wilson, Archivo Nacional, Washington. Transcrito por LINK, A.: *op. cit.*, p. 105-106.
29. José L. Murature a Rómulo Naón. Telegrama Cifrado, Buenos Aires, 16-5-1914. En *AMREA SC CNF - C. 1 - E. 3 - F. 53*.
30. Venustiano Carranza a Rómulo Naón, 29-4-1914. En *AMREA SC CNF - C. 4 - E. 11*.
31. Venustiano Carranza a Rafael Zubaran Capmany, Del Saltillo, 20-6-1914. En *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. Revolución y Régimen Constitucionalista. Editados por la comisión de investigaciones históricas de la Revolución Mexicana, bajo la dirección de Isidro Fabela*. México, F.C.E., 1962 - 1963, Vol. III, p. 139.
32. SUAREZ, José L.: *op. cit.* p. 44.
33. Copia en *AMREA SC CNF - C. 3 - E. 8 - F.33 a 35*.
34. Rafael Zubaran Capmany a Venustiano Carranza, Washington, comunicación s/f. En *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana... op. cit.*, Vol. III, p. 105-106. La negrilla es nuestra.
35. Copia en *AMREA SC CNF - C. 3 - E. 8 - F.55 a 59*.
36. *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana... op. cit.*, Vol III, p. 140.