

Derrota y triunfo de la no-intervención en la Sociedad de las Naciones y las conferencias panamericanas

*Alan McPherson**

RESUMEN

Este artículo intenta explicar cómo los diplomáticos latinoamericanos pudieron convencer los Estados Unidos de aprobar varias resoluciones antiintervencionistas dentro de conferencias panamericanas cuando no encontraron ningún éxito algunos años antes dentro de la Sociedad de las Naciones, de la cual los Estados Unidos ni siquiera eran miembros. Factores estructurales pueden explicar solamente una mínima parte de la problemática. Más importante es la contingencia, o sea el largo activismo desde América Latina que finalmente dio fruto a finales de los años 20 y a principios de los años 30.

Palabras clave: Estados Unidos, intervenciones, no-intervención, panamericanismo, Primera Guerra Mundial, Sociedad de las Naciones.

ABSTRACT

This article aims to explain how Latin American diplomats could convince the United States to approve anti-intervention resolutions during pan-American conferences when they were unable to do so at the League of Nations, of which the United States was not even a

* Profesor de Historia, Temple University, Filadelfia, EE. UU.

member. External factors can only explain a small part of the problema. More important was contingency, or the long-term activism by Latin Americans that finally triumphed in the late 1920s and early 1930s.

Keywords: United States, interventions, non-intervention, panamericanism, First World War, League of Nations.

Introducción

Dentro de los esfuerzos por la diplomacia multilateral latinoamericana entreguerras al tratar de limitar o prohibir la intervención militar norteamericana, existe una problemática. Las naciones opuestas a las intervenciones no encontraron ningún éxito dentro de la Sociedad de las Naciones (SDN) después de la Primera Guerra Mundial, a pesar de que los Estados Unidos no fueron miembros. Algunos años más tarde, sin embargo, aquellas mismas naciones fueron capaces de convencer el gobierno de los Estados Unidos de aprobar varias resoluciones antintervencionistas durante conferencias panamericanas a las cuales Washington sí participó.

Entonces, ¿cómo se explican las victorias en las conferencias panamericanas después de las derrotas en Ginebra? Dos explicaciones parecen posibles. La primera es estructural, o sea que las organizaciones mismas contenían o no en su estructura la posibilidad de reformar la ley internacional sobre la intervención militar. Este ensayo encuentra que esta explicación estructural no puede clarificar más que una mínima parte de la problemática. La segunda explicación sale de la contingencia, o sea que es el paso del tiempo y los acontecimientos que cambiaron el medio ambiente político durante los años 1920. Al fin de la década, sigue la explicación, todos los delegados a conferencias u organizaciones multilaterales, aún los de los

Estados Unidos, estaban más dispuestos a abandonar la intervención como herramienta diplomática. Este segundo factor parece explicar mucho más ese turno profundo en las relaciones interamericanas. Sin embargo, no se puede entender completamente sin añadir que la «contingencia» fue el resultado no de la casualidad sino del largo activismo determinado de numerosos diplomáticos latinoamericanos.

Derrota en la SDN

Uno podría asumir que la SDN debería ser el foro ideal para resistir la intervención militar de los Estados Unidos en América Latina durante la entreguerra. Después de una conflagración mundial devastadora que infligió un golpe casi fatal al concepto del imperialismo, la fundación de la primera organización internacional en la cual los latinoamericanos podían juntarse con los europeos para limitar el poder de los Estados Unidos debería presentar una oportunidad sin precedente. En aquellos tiempos, la manifestación más clara de ese poder eran las intervenciones u ocupaciones militares en América Latina, muchas de las cuales habían empezado durante la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, durante dos largas ocupaciones —en Haití (1915-1934) y la República Dominicana (1916-1924)— la SDN jugó casi ningún rol al asistir a los diplomáticos latinoamericanos a acabar con las ocupaciones. Los líderes dominicanos y haitianos en su mayoría rechazaban las intervenciones de los marines, y a veces sus representantes en Ginebra se quejaron en la SDN. Pero, también en la fundación de la SDN como en su primera década de existencia, hubo casi ningún esfuerzo para prohibir estas ocupaciones.

La contingencia posguerra fue un mal augurio para el afán antimperialista de los latinoamericanos. En 1919, los delegados del hemisferio occidental a la conferencia de paz en Versalles viajaron llenos de expectativa de poder encontrar un foro internacional simpático. Desafortunadamente, chocaron contra las prioridades contrarias de los norteamericanos y europeos. Entonces, desde el principio de la organización internacional, la estructura y la contingencia andaban en contra del movimiento anti-intervencionista.

El problema empezó con las invitaciones a la conferencia. Entre las naciones de Sudamérica, Brasil fue inicialmente la única invitada a mandar una delegación porque había participado militarmente en la guerra. Sólo luego fueron invitadas además Bolivia, Perú, Ecuador, y Uruguay¹ En Centroamérica y el Caribe, seis naciones —Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, y Panamá— fueron invitadas y mandaron delegados.²

Pero fue clarísimo desde el principio que Washington controlaba a los delegados y que aquellos estaban en Versalles para apoyar a la administración de Woodrow Wilson y no para desafiarla o presentar sus propios planes. El mismo Wilson había ordenado las ocupaciones haitiana y dominicana, además de la toma del puerto mexicano de Veracruz, y él confiaba en la lealtad de sus aliados como la de sus ciudadanos durante la guerra. Dado este contexto, las invitaciones a Versalles actuaban como una recompensa para haber declarado la guerra a las potencias centrales. El coronel Edward House, el *consigliere* de Wilson

¹ Joseph Smith, *Brazil and the United States: Convergence and Divergence*. Athens, University of Georgia Press, 2010, p. 77. Gracias Yannick Wehrli por una clarificación aquí.

² Michael Streeter, *Central America and the Treaty of Versailles*. London: Haus Publishing, 2010, pp. 5-25.

en asuntos internacionales, aún sugirió que las seis delegaciones de Centroamérica y el Caribe fueran representadas por los Estados Unidos, pero el Departamento de Estado rehusó, argumentando que la presencia «independiente» de aquellas delegaciones ayudaría aún más a Washington. De otra parte, la invitación a Costa Rica fue negada porque Washington no reconocía el gobierno de Federico Tinoco. Tampoco fue invitada la República Dominicana, porque, irónicamente, siendo bajo tropas yanquis, nunca declaró la guerra a las potencias centrales. Además, algunos delegados fueron descaradamente pro Estados Unidos, por ejemplo, Salvador Chamorro Oreamuno, cuyo hijo era presidente de Nicaragua, y quien agradecía a los marines una ocupación en su país que oprimía a los enemigos de su familia. Los delegados centroamericanos a Versalles, finalmente, tenían tan pésimos presupuestos que todos viajaron solos.³

Una vez los delegados reunidos cerca de París, la conferencia misma estaba llena de tensión. Los británicos y franceses negociaron con los Estados Unidos en una «conversación» superior a puertas cerradas, mientras otra capa, con todos los delegados, no tomaba ninguna decisión sustancial.⁴

Sin embargo, la diplomacia de los latinoamericanos a Versalles llevaba un cierto peso simbólico. Como grupo, se encontraban indiferente a la cuestión alemana o al tema de las guerras futuras. «Su prioridad», escribió Michael Streeter, «era de tener una garantía contra la intervención americana». En el 28 de abril de 1919, el delegado de Panamá, Antonio Burgos, enfatizó el derecho de las pequeñas naciones contra «una gran Potencia» —una clara referencia a los Estados Unidos—. ⁵

³ *Ibidem*, pp. 74-75, 18, 86-87.

⁴ *Ibidem*, p. 77.

⁵ Mi traducción. *Ibidem*, pp. 90, 95.

Policarpo Bonilla, el representante hondureño, pidió una clarificación al artículo 21 de la Carta de la SDN, la cual indicaba que habría ningún conflicto con la Doctrina Monroe que daba un derecho unilateral a los Estados Unidos de intervenir en América Latina. Bonilla con otros deseaban debilitar el artículo 21 para establecer una base legal para negar a Washington una justificación para intervenciones futuras en América Latina.⁶ El delegado de Honduras propuso una enmienda declarando «que ninguna puede adquirir por conquista cualquiera porción de [otro] territorio ni intervenir en su gobierno o administración interno, ni realizar cualquier acto que puede disminuir su autonomía o herir su dignidad nacional». Streater no encontró «ni la más mínima indicación que la enmienda fue tomada en serio por las Grandes Potencias». El orador después de Bonilla era el ministro francés, lo cual pasó a otros asuntos.⁷

En Versalles, los haitianos, en aquellos tiempos bajo la ocupación norteamericana, se mostraron audaces. El representante de Haití en París, Tertulien Guilbaud, fue listo para enfrentarse a los norteamericanos.⁸ Sus instrucciones eran no de tratar de denunciar toda la ocupación de los marines pero simplemente de prohibir la ley marcial y las cortes militares en su país y de acabar con el control financiero de Washington sobre el tesoro haitiano. La estrategia de Guilbaud era completamente moral, haciendo el uso de la denuncia pública. El ministro exterior Constantin Benoît enfatizó a Guilbaud la contradicción entre «el principio del respeto a los derechos de las pequeñas naciones» de Wilson y la dificultad de Haití de «obtener justicia». Sugirió la posibilidad de hacerle pasar vengüenza públicamen-

⁶ Thomas Leonard, *Central America and the United States: The Search for Stability*. Athens: University of Georgia Press, 1991, p. 78.

⁷ Mi traducción. Streater, *Central America*, pp. 96-98.

⁸ *Ibidem*, pp. 25, 54.

te al secretario de estado Robert Lansing y a su presidente. Pero Washington ni siquiera quiso negociar, y entonces el logro más concreto de Haití en la conferencia fue simplemente de haber llegado a ser miembro de la SDN.⁹

Los dominicanos fueron aún más audaces que los haitianos, pero igualmente inefectivos. En 1916, la ocupación norteamericana había mandado a su presidente, Francisco Henríquez y Carvajal, al exilio. Simultáneamente había instalado un gobierno militar que operaba como una dictadura, haciéndole casi imposible a los dominicanos de representarse al exterior, al contrario de Haití. Como los haitianos, sin embargo, Henríquez y Carvajal vio una oportunidad en la hipocresía de Wilson cuando la guerra se acabó. «Como cualquier patriota», el *chargé d'affaires* francés en Santo Domingo explicó, «[Henríquez y Carvajal] entiende que la ocupación estadounidense de su país es incompatible con el principio de los derechos de las pequeñas naciones proclamado por el Presidente Wilson».¹⁰

El presidente dominicano exiliado apostó que pudiera llegar a Versalles y apelar directamente a Wilson para que acabara con la ocupación. Aunque la República Dominicana no figuraba en la lista de las delegaciones oficiales, el gobierno militar supuestamente nombró a un Dr. Galván como representante a Versalles. Pero Henríquez y Carvajal no quiso ser «aliviado» por ese enviado, escribió el vicecónsul británico.¹¹

⁹ *Ibidem*, pp. 102, 104, 159.

¹⁰ Chargé d'Affaires francés Barré-Ponsignon Perroud carta a S. Pichon, ministro de Asuntos Exteriores, Santo Domingo, 2 de marzo de 1919, dossier 2, République Dominicaine, Amérique 1918-1940, Correspondance Politique et Commerciale 1914-1940, Archives Diplomatiques, Ministère des Affaires Étrangères, Paris, France.

¹¹ Vicecónsul británico en Santo Domingo Godfrey A. Fisher, memo al secretario de Estado para Asuntos Exteriores Arthur Balfour, 9 de abril

Desafortunadamente para él, Henríquez y Carvajal nunca pudo conocer a Wilson y fue físicamente excluido de las negociaciones. «Estamos casi aislados», escribió a su hijo Max. «Existe la censura, para la correspondencia y para la prensa (...). La gente de la Conferencia es inabordable. Están tan sumamente ocupados y son tantas y tan graves las cuestiones que hay que resolver, que no reciben a nadie. Las impresiones que tengo hasta ahora son muy desagradables relativamente al objeto de mi viaje. La Conferencia tomó la resolución de no tomar en cuenta ninguna que esté fuera de la guerra europea. Todos los asuntos de América quedan, pues, afuera y en tales condiciones, confiados exclusivamente al Gobierno Americano»¹² Otra vez, la estructura misma de la conferencia actuaba en contra de la no-intervención.

Después de Versalles, muchos latinoamericanos se hicieron miembros de la SDN con el anhelo de limitar la tendencia norteamericana hacia la intervención. En 1919, nueve estados, incluidos los que asistieron a la conferencia, se convirtieron en miembros de la Carta, y muchos más lo hicieron en 1920. Entre otros, Argentina y Chile no asistieron a Versalles pero se

de 1919, ficha 69933, referencia 3803, Foreign Office 371, Public Record Office, Kew, UK.

¹² Francisco Henríquez y Carvajal carta a Max Henríquez Ureña, París, 8 de abril de 1919, en Familia Henríquez Ureña, *Epistolario*. Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación, 1994, pp. 650-652; J. C. Grew, secretario general del American Commission to Negotiate Peace, carta a Frank Polk, secretario de Estado *interim*, 25 de abril de 1919, 839.00/2134, Central Decimal Files Relating to Internal Affairs of the Dominican Republic, 1910-1929, Record Group 59, U.S. National Archives, College Park, Maryland; Henríquez y Carvajal, «Al pueblo dominicano», Santiago de Cuba, 20 de noviembre de 1919, en Aristides Incháustegui y Blanca Delgado Malagón, eds., *Vetilio Alfau Durán en Anales: escritos y documentos*. Santo Domingo, Banco de Reservas, 1997, pp. 584-586.

juntaron a la SDN.¹³ Ya durante la Asamblea General en 1920, un cuarto de los miembros de la SDN eran de América Latina. Todas las naciones centroamericanas se hicieron miembros.¹⁴

Pero la exclusión de la cuestión intervencionista fue igual en Ginebra como en Versalles. Brasil era la única nación latinoamericana en el Consejo de la SDN, y no tenía estatus permanente.¹⁵ Ecuador ni siquiera se hizo miembro hasta 1934, y eso por razones de inestabilidad doméstica.¹⁶ Nicaragua y Haití era miembros completos, pero siempre tenían soldados de un país «no miembro» —los Estados Unidos— en su tierra. Y la no membresía de Estados Unidos en la SDN resultó ser una desventaja estructural para los antintervencionistas. Sin presencia estadounidense, no había manera de coaccionar a Washington a través las instituciones de la SDN. De hecho, el apoyo indirecto que Estados Unidos contribuyó a la SDN en los años subsecuentes presionó a los líderes europeos para que evitaran de antagonizar a Washington a propósito de asuntos hemisféricos. Los latinoamericanos, entonces, sufrieron el peor de ambos mundos: presión norteamericana sobre la SDN, pero sin la posibilidad de hacer adherir a los Estados Unidos a las resoluciones de la SDN.¹⁷

En los años 20 y 30, el antiimperialismo americano estaba moribundo en la Sociedad de las Naciones. La organización continuó a defender los derechos de las pequeñas naciones y la

¹³ Lester D. Langley, *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere* 2da ed. Athens, University of Georgia Press, 2010, p. 126.

¹⁴ Leonard, p. 78.

¹⁵ Smith, *Brazil...*, p. 86.

¹⁶ Ronn Pineo, *Ecuador and the United States: Useful Strangers*. Athens, University of Georgia Press, 2007, p. 104.

¹⁷ Streeter, *Central America...*, pp. 151, 127-128.

soberanía y no-intervención, pero su orientación era largamente europea. Los éxitos que tuvieron los antiimperialistas eran en gran medida simbólicos. Por ejemplo, el haitiano Dantés Bellegarde, un estadista y educador con mucha experiencia, viajó a muchas capitales europeas para denunciar la ocupación de su país. Argumentaba a favor de los derechos de los pequeños pueblos o de los haitianos trabajando en Cuba. En 1924, hizo un discurso también en la SDN, donde era representativo, pero su resolución a favor del retiro de las tropas norteamericanas de Haití fue debilitada hasta ser inocua, esta vez por diplomáticos norteamericanos quien eran simplemente observadores.¹⁸

El efecto tal vez más importante que la SDN tuvo sobre el antimperialismo en América Latina fue retórico, sobre todo el lenguaje de la autodeterminación. El poeta dominicano Fabio Fiallo representaba a muchos cuando denunció a Wilson, «cuyo cinismo estaba igual a su iniquidad cuando en Versalles lo proclamaron el Defensor de los Derechos de las Naciones Débiles, mientras acá en el Caribe las aguas fueron cubiertas por cruceros llenos de marines y soldados».¹⁹

Triunfo en las conferencias panamericanas

Mientras el principio de la no-intervención se pudría en la SDN, por el contrario se construía a lo largo de tres décadas de

¹⁸ «La République de Haïti demande à être libérée des troupes américaines», *Le Nouvelliste*, 24 de julio de 1924, en ficha Newspaper Clippings (1-28Jul24), caja 3, Records of the First Provisional Brigade in Haiti, 1915-1934, Records of the United States Marine Corps, U.S. National Archives, Washington, DC, US.

¹⁹ Mi traducción. Fabio Fiallo, *The Crime of Wilson in Santo Domingo*. Havana: Arellano, 1940, p. 19.

conferencias hemisféricas gracias al trabajo de muchos diplomáticos del continente. El turno cualitativo que se veía durante la Primera Guerra Mundial se reflejaba en muchos aspectos intelectuales, diplomáticos, y legales que los juristas latinoamericanos defendieron no solamente después de la guerra pero antes también. El apogeo de sus éxitos se encontró en las conferencias panamericanas en La Habana en 1928 y en Montevideo en 1933.

El esfuerzo para abarcar el tema de intervención vino paulatinamente, conferencia tras conferencia. Desde que la primera conferencia panamericana en Washington en 1889-1890 adoptó la arbitración como principio de ley internacional americana, hubo esperanzas de confrontar el poder de Washington.²⁰ También se estableció comisiones para estudiar la guerra marítima y las obligaciones de neutros. Pero no se habló ni de ocupación ni de agresión. En el tercer encuentro panamericanista, de Río de Janeiro en 1906, se negociaron cuestiones de guerras terrestres y de sus reclamaciones.²¹ En las conferencias de México (1901), Río de Janeiro y Buenos Aires (1910), Argentina capitaneó un proyecto de muchas naciones americanas para llevar Estados Unidos a adherir a un pacto de no-intervención mandatorio, pero en vano.²²

Paralelo a la diplomacia, dos generaciones de intelectuales se unieron detrás de los ideales de soberanía nacional y no-intervención, demostrando la primacía de la contingencia y de la

²⁰ Carlos Dávila, «The Montevideo Conference: Antecedents and Accomplishments», *International Conciliation* 300 (mayo 1934), p. 122.

²¹ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, p. 5.

²² David Green, *The Containment of Latin America: A History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago, Ill.: Quadrangle Books, 1971, p. 6.

agencia latinoamericana. La Generación del 1910, incluyendo escritores como José Enrique Rodó, encabezaba el antimperialismo después de la derrota imperial de España en 1898. Se juntaron a ella, americanistas del Caribe y de Centroamérica como José Martí y Rubén Darío, y después tuvo influencia el afán revolucionario llevado por Rusia y México en los 1910, uno de los más influyentes acontecimientos siendo la ocupación de Veracruz. Una gran proporción de los antimperialistas eran escritores, influyendo el discurso público en los años 1920 con publicaciones como la del guatemalteco Máximo Soto Hall, *Nicaragua y el imperialismo norteamericano* (1928).²³

Añadidos a los escritores eran los estudiantes, su movimiento empezando en la Universidad de Córdoba en 1918 e influido por Rodó, Ortega y Gasset, y Manuel Ugarte, quien llamaba por una «unidad intelectual y moral hispanoamericana». El movimiento estudiantil de hecho unía un nacionalismo novedoso entre sectores estudiantiles y trabajadores con el positivismo de la elite de la generación de Rodó y José Ingenieros. Este médico argentino declaró, «No somos, no queremos ser más, no podríamos seguir siendo, panamericanistas». Rechazaba la existencia misma de las conferencias panamericanas, considerándolas herramientas imperialistas de la Doctrina Monroe. Llamaba en lugar por una Unión Latino Americana, directamente opuesta al panamericanismo.²⁴

²³ Alexandra Pita González y Carlos Marichal Salinas, eds., *Pensar el antiimperialismo: Ensayos de historia intelectual latinoamericana, 1900-1930*. Mexico City: El Colegio de México, 2012, pp. 21-30.

²⁴ Alexandra Pita González, *La Unión Latino Americana y el Boletín Renovación: Redes intelectuales y revistas culturales en la década de 1920*. Mexico City, El Colegio de México, 2009, citación en las pp. 40, 57. Ver además pp. 39, 41, 66 y 107.

La Conferencia Panamericana de Santiago en 1923, la primera desde 1910 después de una larga pausa debida a la revolución y la guerra, demostró por primera vez en esos encuentros un fuerte deseo antintervencionista. Precisamente por que los Estados Unidos no habían ratificado el tratado de la SDN, el principio de no-intervención tomó más importancia durante las conferencias panamericanas, este aspecto, demostrando el valor continuo de la estructura de las organizaciones internacionales. El Tratado Gondra, suscrito durante la conferencia, creó una comisión de investigación permanente en casos de agresión entre estados miembros, y la conferencia también habló de la resolución pacífica de conflictos.²⁵ Los delegados también votaron una resolución que reorganizara la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), encargada de proyectos legales. Luego, en 1927, la CIJ se reunió en Río de Janeiro para someter para los delegados de La Habana doce proyectos sobre la ley pública internacional y un código de ley privada internacional. Uno de esos proyectos, preparado por el brasileño Epitacio Pessoa, incluía un artículo 8 que decía, «Ningún estado puede intervenir en los asuntos internos de otro».²⁶ Sin embargo, puesto que la asamblea en Río de Janeiro no quiso mesclar la ley y la política, se decidió no votar sobre el artículo 8, aún después un esfuerzo de parte de Costa Rica de resucitarlo.²⁷

²⁵ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, p. 5.

²⁶ Citado en Carlos Dávila, «The Montevideo Conference: Antecedents and Accomplishments», *International Conciliation* 300 (mayo 1934): 122, 137.

²⁷ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, pp. 9-10.

El año siguiente, en La Habana, una mayoría de los estados ya querían una condenación inequívoca de la intervención en todas sus formas. El acontecimiento que había más provocado un resurgimiento del sentimiento antiocupación era el conflicto armado entre los marines de Estados Unidos y Augusto Sandino en Nicaragua, lo cual había capturado la atención del mundo a fines de 1927. La rebelión Sandino dominó los debates en La Habana a pesar del orden del día norteamericano. Un periódico dominicano declaró que el lenguaje de panamericanismo de la parte de Estados Unidos ya no contaría con la ingenuidad de los latinoamericanos. Una vez empezada la conferencia, El Salvador introdujo una resolución antiocupación apoyada por trece estados. Otro delegado propuso un artículo 2, declarando que todos los estados eran independientes y podían desarrollarse sin la intervención de otros estados. Los delegados estadounidenses apoyaron esta propuesta debilitada, pero sin éxito.²⁸

Lo que pasaba era que surgía de las conferencias un choque cada vez más inevitable entre dos definiciones del «americanismo»: una primera definición, anglosajona y negativa, continuaba de enfatizar la Doctrina Monroe, o sea la no colonización y la no-intervención de Europa en las Américas; otra, latina y más positiva, subrayaba la independencia de los estados que tenía que ser respetada y garantizada no solamente contra Europa pero contra cualquier país.²⁹ Como preguntaría retóricamente el delegado Antoine Pierre-Paul de Haití más tarde, «¿Es el panamericanismo una doctrina sujeta solamente a la

²⁸ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, p. 11.

²⁹ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, pp. 6-7.

interpretación de los intereses de los más fuertes, o es más bien una realidad en la cual el respeto mutual de la soberanía de los estados americanos, sus aspiraciones por la paz y la armonía en la familia de las naciones son cristalizadas?»³⁰

En La Habana, lo que obtuvieron los latinoamericanos fue, en vez de una promesa norteamericana, un discurso del antiguo secretario de estado Charles Evans Hughes. Hughes negó que su país tenía planes de conquista permanentes en América Latina y echó a la inestabilidad interna del continente la culpa por la intervención de su país. Afirmó que Washington tenía un derecho de «interposición temporaria». En algunos casos, explicó, un estado «es completamente justificado al tomar acción (...). Para proteger la vida y la propiedad de sus ciudadanos». La conferencia de La Habana, continuó, no podía modificar esa ley internacional. «Los derechos de la nación permanecen, pero las naciones tienen obligaciones como derechos».³¹ Al fin, los delegados optaron por postergar su consideración de asuntos de intervención. No hubo unidad perfecta, pero el sentimiento antimperialista era dominante.

En los cinco años entre La Habana y Montevideo, muchos acontecimientos —la contingencia, en otras palabras— ocurrieron para avanzar la causa de la desocupación norteamericana. En las Américas, el presidente Franklin D. Roosevelt optó por la no-intervención en Cuba en 1933, y el mismo año los marines salieron por fin de Nicaragua. El canal de Panamá siendo menos rentable, Roosevelt también

³⁰ Citado en Seventh International Conference of American States, *First, Second, and Eight Committees, Minutes and Antecedents*. Montevideo, 1933, p. 106.

³¹ Citado en Carlos Dávila, «The Montevideo Conference: Antecedents and Accomplishments», *International Conciliation* 300 (mayo 1934), p. 138.

empezó a revisar el acuerdo por el cual Washington dominaba la pequeña república. Al nivel global, el imperialismo japonés e italiano creciendo, la salida de Alemania de la SDN, y la crisis financiera persistente empujaron Washington hacia el abandono de la intervención. En agosto 1932, 19 estados americanos se pusieron de acuerdo que los acuerdos que transfirieran territorio lo harían de manera pacífica, y un tratado firmado en Rio dos meses antes de Montevideo ratificó ese concepto.³²

En diciembre de 1933, finalmente, ocurrió la conferencia en Montevideo, la séptima de la serie. El momento parecía desafortunado, mientras América Latina sufría a través del incidente de Leticia y la guerra del Chaco, una situación todavía caótica en Cuba, y una violencia política en Uruguay, el país anfitrión. Además, muchos estaban pesimistas debido a los fracasos de las recientes Conferencia Económica de Londres y Conferencia de Desarme de Ginebra. Durante el viaje hasta Montevideo, el primer secretario de estado a asistir a una conferencia panamericana, Cordell Hull, prometió no firmar ninguna resolución antintervencionista.

Antes del principio de la conferencia, varios diplomáticos latinoamericanos intentaron ablandar la resistencia de Washington contra la no-intervención. En agosto, por ejemplo, el ministro de relaciones exteriores colombiano recordó al asistente secretario de estado que el mismo Roosevelt había recomendado un pacto de no-agresión.³³ Además, el gobierno mexicano sondeaba otros gobiernos de la región acerca de la posibilidad de modificar la Doctrina Monroe para incluir en ella

³² Committee on Latin American Policy, *Recommendations as to the Pan-American Conference at Montevideo*, Foreign Policy Committee Reports No. 1, noviembre 1933, p. 7.

³³ Lozano a Jefferson Caffery, Washington, 10 de agosto 1933, *FRUS* 1933, Vol. IV, p. 10.

la defensa contra la intervención norteamericana y no sólo europea. ¿La reacción de Hull? «Esa *démarche* me causa alguna ansiedad».³⁴ El ministro de Relaciones Exteriores José Manuel Puig Sacauranc comunicó al embajador norteamericano que, si no era posible un enfoque específico antiestadounidense, los mexicanos estarían satisfechos con una mera declaración contra toda intervención. Puig mandó un largo memorándum expresándolo.³⁵ La presión latinoamericana aparentemente dio frutos, puesto que en noviembre, tres semanas antes de Montevideo, las instrucciones de Washington a sus delegados incluían la posición siguiente: «Cada nación debe crecer (...). No por la adquisición de territorio a costa de cualquier vecino o al imponer la voluntad de una nación sobre la de otra». En general, Washington estaba listo a tolerar una declaración de tipo mexicana pero sin querer hablar de revisar la Doctrina Monroe ni siquiera someter la doctrina a la ley internacional, bajo el príncipe que existía exclusivamente como tradición interna norteamericana.³⁶

En la conferencia, el tema de la no-intervención era la competencia del Comité II, bajo Problemas de Ley Internacional. En el primer día, Colombia introdujo una propuesta a favor de la utilización de los «instrumentos de paz» basada en el trabajo de diplomáticos en los últimos años —el Tratado Gondra, el pacto Kellogg-Briand—, el tratado interamericano de arbitraje de 1929, y el pacto de paz capitaneado por el Dr. Pessoa y

³⁴ Secretario de Estado Hull al embajador en México Josephus Daniels, Washington, 28 de septiembre de 1933, *FRUS* 1933, Vol. IV, p. 17.

³⁵ Embajador en México Josephus Daniels al Secretario de Estado Hull, México, 29 de septiembre de 1933, *FRUS* 1933, Vol. IV, p. 19.

³⁶ Mi traducción. «Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States», Montevideo, Uruguay, Washington, 10 de noviembre de 1933, *FRUS* 1933, Vol. IV, p. 45.

firmado en Río de Janeiro en 1933.³⁷ Las delegaciones de Cuba, El Salvador, Haití, Nicaragua, y la República Dominicana todas criticaron la intimidación militar como manera de indicar que la propuesta colombiana no los satisfacía.³⁸ El delegado dominicano Tulio Cestero, uno de los líderes del movimiento antiocupación, expresó que su país «es atado históricamente al principio de la no-intervención. De hecho, ha mantenido ese principio desde la Cuarta Conferencia, y en el tratado que puso fin a la ocupación militar de su territorio por los Estados Unidos». Puig, de México, rechazó el concepto de «interposición temporaria» de Hughes de 1928.³⁹

Al final, el Comité II produjo dos artículos sobre la intervención. Artículo 8 de su convenio declaraba que «ningún estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro», y el artículo 11, afirmando que ningún territorio obtenido por la fuerza —«ni aun de manera temporal»— sería reconocido por los estados miembros.⁴⁰ Al firmar el convenio, Hull y los Estados Unidos parecían sinceros al querer apoyar la no-intervención, pero Hull firmó con una

³⁷ Albert de La Pradelle, «L'Amérique à Montevideo», *Revue de Droit International* 1 (1934), n. p. Reproducido como panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, pp. 23, 24, 27.

³⁸ Irwin F. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933-1945*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1979, p. 25.

³⁹ Mi traducción. Seventh International Conference of American States, *First, Second, and Eight Committees, Minutes and Antecedents*. Montevideo, 1933, pp. 103, 111. Ver también pp. 105-107.

⁴⁰ Organización de Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional, *Convención sobre derechos y deberes de los estados*, <http://www.oas.org/juridico/spanish/> panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, p. panfleto, Paris, Les Éditions Internationales, 1934, p. tratados/a-40.html.

reserva, insistiendo en que algunos tratados obligaban a su país a intervenir. La firma norteamericana fue la primera vez que el país añadió su nombre a una promesa de no-intervención. Los latinoamericanos ignoraron la reserva al convenio y celebraron la firma estadounidense.⁴¹ Al regresar a Washington a principios de 1934, el mismo Hull confirmó en un discurso que «el dicho derecho de conquista ha sido denunciado, condenado, e ilegalizado».⁴²

Dos días después de la conferencia en Montevideo, Roosevelt hizo un discurso en Washington en lo cual declaró, «La política definida de los Estados Unidos desde ahora es opuesta a la intervención armada».⁴³ Durante la próxima conferencia, en Buenos Aires in 1936, la promesa de Hull fue formalizada.⁴⁴ Entonces los delegados latinoamericanos a Montevideo tenían la razón cuando interpretaron la firma norteamericana al convenio como la muerte legal de la intervención militar yanqui en sus países. Era el resultado de un esfuerzo de muchas décadas, intensificado en los años 1927-1933, para finalmente imponer la definición latinoamericana del «americanismo» que celebrara la soberanía nacional encima del «panamericanismo» de Washington, que para muchos había parecido un subterfugio para la intervención. Después de 1933, no hubo ninguna

⁴¹ Irwin F. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933-1945*. Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1979, p. 25.

⁴² Cordell Hull, *Some of the Results of the Montevideo Conference*. Washington, D. C.: USGPO, 1934.

⁴³ Citado en Carlos Dávila, «The Montevideo Conference: Antecedents and Accomplishments», *International Conciliation* 300 (mayo 1934), p. 140.

⁴⁴ David Green, *The Containment of Latin America: A History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago, Quadrangle Books, 1971, p. 7.

intervención militar de los Estados Unidos en América Latina contra la voluntad del gobierno intervenido hasta Guatemala en 1954.

Sin embargo, igualmente importante era que el sistema diplomático interamericano logró suplantar la SDN en el tema de la paz y, más específicamente, la no-intervención. La estructura de la SDN y de las conferencias panamericanas había jugado un cierto papel, pero esa estructura misma dependía de la contingencia. Los escritores, estudiantes, y diplomáticos latinoamericanos se mostraron sumamente capaces de aprovechar los acontecimientos internacionales y regionales y de ganar sus colegas norteamericanos a su lado por la fuerza de persuasión y por la determinación diplomática. El logro debe ser recordado como uno de los momentos más significativos de la diplomacia latinoamericana.