Polonia

Estudios
Latinoamericanos

Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos

ISSN 0137-3080

Original title / título original:

Los Estados de América Latina en la conferencia de París de 1919

Author(s)/ autor(es):

Tomasz Knothe

Published originally as/ Publicado originalmente en:
Estudios Latinoamericanos, 3 (1976), pp. 111-128

DOI: <https://doi.org/10.36447/Estudios1976.v3.art5>

Estudios Latinoamericanos is a journal published by the Polish Society for Latin American Studies (Polskie Towarzystwo Studiów Latinoamerykanistycznych).

The Polish Society for Latin American Studies is scholarly organization established to facilitate research on Latin America and to encourage and promote scientific and cultural cooperation between Poland and Latin America.

Estudios Latinoamericanos, revista publicada por la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos (Polskie Towarzystwo Studiów Latinoamerykanistycznych).

Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos es una asociación científica fundada con el fin de desarrollar investigaciones científicas sobre América Latina y participar en la cooperación científica y cultural entre las sociedades de Polonia y América Latina.

Los Estados de América Latina en la conferencia de París de 1919.

*Tomasz Knothe**

El problema de la participación de los Estados de América Latina en la conferencia de París.

A partir del cese de las actividades de guerra, las conversaciones entre las potencias de la Alianza acerca de la proyectada conferencia de paz asumieron un carácter concreto. Era ya sabido que una de sus tareas sería la creación de una «sociedad universal de naciones, fundada sobre la base de acuerdos precisos, con el fin de dar a todos los Estados, tanto grandes como pequeños, garantías mutuas de independencia política e integridad territorial»¹.

Durante estas consultas preliminares, realizadas únicamente entre Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, un gran tiempo se dedicó a definir quién participaría en la futura conferencia. Acerca de cuáles Estados de América Latina tomarían parte decidieron los Estados Unidos de América. Las otras dos potencias no pusieron tal cosa en cuestión, reconociendo con ello que dicha región estaba dentro de la esfera de influencia política de los Estados Unidos. Esto significó que los Estados latinoamericanos se vieron forzados a resolver la cuestión de su eventual participación en la planeada conferencia teniendo a Washington como su intermediario. Los Estados Unidos se aprovecharon de esta situación con el fin de realizar los fines de su política en relación a América Latina. Durante

* Traducido por Octavio Labbé

¹ Así lo afirmaba el punto 14 del programa que presentó el Presidente Wilson en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos, el día 8 de enero de 1918. Véase el texto del programa en: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1918, Suppl. 1, *The World War*, vol. 1, pp. 15 - 16 [de ahora en adelante: FRUS]

un largo tiempo mantuvieron a los gobiernos latinoamericanos en la incertidumbre, aumentando así un poco el precio de su mediación². Desde un comienzo, en el Departamento de Estado predominaba la opinión que solamente los países directamente comprometidos en el conflicto con Alemania, habiéndole declarado la guerra o por lo menos habiendo roto relaciones con ella, tenían derecho a participar en la conferencia. En la práctica, ello significaba excluir de la conferencia a 7 países neutrales: la Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, El Salvador y Venezuela. Aunque la exclusión de dichos países de los trabajos de formulación de las condiciones del tratado de paz con Alemania se podía considerar como justificada, su marginación de la discusión acerca de la creación de la organización mundial despertó dudas aún desde un punto de vista estrictamente formal. Por ello los Estados Unidos mostraron al comienzo una cierta vacilación³. Por un tiempo muy corto sin embargo. Finalmente se impuso la idea que sería «injusto tratar por igual a los países neutrales y a los países combatientes»⁴⁴.

En realidad, desde el punto de vista de los intereses de Washington, la ausencia de ese grupo de países de la conferencia era en muchos sentidos beneficiosa. Ante todo, constituía una buena ocasión para fortalecer la posición internacional del aliado Brasil, y al mismo tiempo para debilitar la influencia de su principal rival la Argentina. Sin duda que entre los países de América Latina apoyados por los Estados Unidos Brasil era el país más significativo. El gobierno brasileño trató de aprovechar al máximo la situación existente y se orientó, ya durante los trabajos preparatorios, a ser reconocido formalmente como el principal representante de América Latina en la arena internacional. Con ese fin propuso que se le diese una representación incrementada a su país. Los Estados Unidos concluyeron con dicha proposición, y lograron a pesar de la oposición de Gran Bretaña, que en la conferencia Brasil estuviese representado por tres delegados. Fue sin duda una distinción. Otros

² Correspondencia diplomática acerca de la participación de los países de América Latina en la conferencia de paz, véase en FRUS, 1919, *The Paris Peace Conference*, vol. 1, pp. 223 - 235.

³ Véase por ejemplo el despacho del Secretario de Estado interino (Polk) a la Comisión para las negociaciones de paz del día 30 de octubre de 1918, *ibidem*, vol. 1, pp. 229 - 230.

⁴ *Ibidem*, vol. 1, pp. 227

países latinoamericanos obtuvieron el derecho a enviar un delegado. Como único argumento a favor de esa solución, el Presidente Wilson afirmó que Brasil era aquel país latinoamericano en el cual la influencia alemana era mayor. Según él, existía el peligro de una «completa germanización» de aquel país en un futuro no tan lejano. Dada la significación del Brasil en América Latina, era necesario, en interés de todas las grandes potencias, según afirmó Wilson, hacer todo lo posible a fin de rescatarlo del círculo de influencias peligrosas. Y el reconocimiento de una incrementada representación de Brasil sería un medio conducente a ese fin⁵.

Por supuesto que los motivos para apoyar la proposición brasileña eran otros. Los más importantes eran para el Departamento de Estado los siguientes.

En primer lugar, un rechazo a la petición de representación ampliada habría debilitado el prestigio de Brasil en América Latina y habría producido satisfacción en países tales como la Argentina y Chile.

En segundo lugar, Brasil constituía un apoyo para la política de los Estados Unidos en América Latina.

En tercer lugar, en vista de la posibilidad de cambio de gobierno en ese país, era necesario asegurar que personas amigas de los Estados Unidos continuasen en el gobierno, y por lo tanto no procedía hacer nada que pudiese debilitar su posición⁶.

La privación, mediante el criterio formal mencionado, del derecho a participar en la conferencia a los países neutrales fue algo cómodo para los Estados Unidos desde otro punto de vista además. Le permitió evitar una probablemente molesta discusión acerca de la participación de México, país con el cual el gobierno de Washington estaba entonces en agudo conflicto.

No siempre los Estados Unidos mostraron tal consecuencia como en el caso de los países neutrales. Costa Rica, en cuanto país combatiente, poseía un pleno derecho formal a participar en la conferencia. Bastó sin embargo que su gobierno no fuese reconocido por los Estados

⁵ Compárese con la anotación por el Secretario de Estado de las conversaciones llevadas a cabo en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia el día 13 de enero de 1919, *ibidem*, vol. 3, pp. 533 – 534.

⁶ Compárese con el despacho del Secretario de Estado interino (Polk) a la Comisión para las negociaciones de paz, 10 de enero de 1919, *ibidem*, vol. 1, p. 234.

Unidos, para que su participación, a petición de Wilson, no fuese considerada. El presidente de los Estados Unidos ni siquiera buscó otra fundamentación de su posición⁷. Lo paradójico del caso, es que, como no era secreto para persona alguna, el gobierno de Federico Tinoco, no reconocido por Washington, representaba una posición claramente antialemana, lo cual no se podía afirmar de sus rivales políticos en el país (que conspiraban contra él)⁸.

No se vaciló en este caso en apartarse del principio postulado. El cual por lo demás era presentado sólo en los contactos oficiales. En las discusiones internas entre los miembros de la delegación estadounidense en París y en el Departamento de Estado, la participación de los países latinoamericanos era considerada desde otro punto de vista. He aquí por ejemplo como se fundamentó la invitación a Cuba a la conferencia:

«[...] aunque de escasa significación y poco activa como combatiente, Cuba se identificó con la política de los Estados Unidos y por ello debe ser incorporada [a los trabajos de la conferencia – T. K.]»⁹

Al fundamentar el apoyo a las candidaturas de Guatemala, Honduras, Haití y Nicaragua se afirmó simplemente que su participación «favorecerá los intereses de los Estados Unidos, y por ello deberían ser signatarios del tratado de paz»¹⁰.

En su apoyo a las restantes países latinoamericanos en la cuestión de su participación en la conferencia, los Estados Unidos se orientaban exclusivamente por las necesidades de su propia política en dicha región.

Además de Costa Rica hubo un segundo país que, a pesar de responder a los criterios formales exigidos para participar, fue dejado de lado en las discusiones sobre este tema. Se trata de República Dominicana. Como causa de ello se afirmó el hecho de su «total sumisión en los asuntos exteriores a los Estados Unidos»¹¹.

⁷ *Ibidem*, vol. 3, pp. 534 - 535.

⁸ Compárese con el despacho del Secretario de Estado al Presidente Wilson del 23 de mayo de 1917, FRUS, *The Lansing Papers, 1914 - 1920*, vol. 2, pp. 519 - 521.

⁹ Bosquejo de proyecto del tratado de paz enviado al Secretario de Estado el 30 de octubre de 1918 por los consejeros técnicos de la Comisión para las negociaciones de paz, FRUS, *The Paris Peace Conference*, vol. 1, p. 305.

¹⁰ *Ibidem*, vol. 1, p. 306

¹¹ *Ibidem*, vol. 1, p. 307.

Ese tipo de reconocimiento probablemente había de servir como evidencia del hecho que ese criterio era también considerado por los Estados Unidos. Pero sin embargo otros países latinoamericanos apoyados por los Estados Unidos cumplían con esa condición. La que se temía en el fondo era que la proposición de participación a los pequeños países de la región del mar Caribe, cuyo status se definía a menudo como de cuasi protectorados de los Estados Unidos, podía ser controvertida por otras grandes potencias en razón de la soberanía limitada que tenían dichos países. No lo hizo Gran Bretaña, buscando se asegurase el derecho a participar de sus dominios. Pero si la hizo Francia. En un memorándum del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país se dudaba en cuanto al objeto de recibir en la conferencia a las delegaciones de Guatemala, Haití, Honduras, Cuba, Nicaragua y Panamá y se propuso definir a esos países, en razón de su modesta participación, como *belligérants théoriques*. Y también, como se dice en el memorándum, con el fin de «evitar aglomeraciones», pues sus intereses estaban representados en la conferencia por la delegación de los Estados Unidos¹².

No hubo una discusión amplia sobre ese tema. por lo demás, luego de las acuerdos iniciales quedó en claro que los pequeños países poco tendrían que decir en la conferencia. Los líderes de las grandes potencias estuvieron de acuerdo con la opinión presentada en una de las sesiones del Consejo Superior de Guerra por el Premier Clémenceau, quien afirmó entre otras cosas:

«Sin duda que los pequeños Estados poseen los mismos derechos morales que las grandes potencias, pero no puede permitirse en caso alguno que ellos tomen cualquier decisión que de un modo u otro se refiera a las grandes potencias»¹³.

En este entendido se estableció una división de los participantes a la conferencia en tres categorías. A la primera pertenecían las llamadas «Grandes Potencias aliadas y asociadas», «interesadas en los asuntos de significación global», es decir, cinco grandes potencias: los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón. Ellas habían

¹² Formulación del memorándum francés según el despacho del representante especial (House) al Secretario de Estado el 15 de noviembre de 1918, FRUS, vol. 1, pp. 345 - 352

¹³ Informe de la sesión del Consejo Supremo de Guerra del 12 de enero de 1919, *ibidem*, vol. 3, p. 506.

de participar en todas las sesiones y comisiones. La segunda categoría la constituían los Estados combatientes «interesados en los asuntos particulares». De América Latina a ese grupo pertenecían: Brasil, Guatemala, Haití, Honduras, Cuba, Nicaragua y Panamá. Ellos tenían derecho a participar en las sesiones referentes exclusivamente a sus asuntos. Se estableció un tercer grupo aún de Estados, aquellos que rompieron relaciones diplomáticas con el bloque alemán. Pertenecían a él sólo países latinoamericanos: Bolivia, Ecuador, el Perú y Uruguay. La separación entre el segundo y tercer grupo no tenía significado práctico alguno, y luego de la aceptación por las grandes potencias de la nota del Secretario General de la conferencia del 10 de mayo de 1919¹⁴, el status de esos cuatro países fue equiparado al del segundo grupo aún en un terreno formal. Pues ellos lograron el derecho a discutir y firmar el tratado de paz. Se invitó a París también a los países neutrales. De allí que se les califique a veces como participantes en la conferencia. Sin embargo no lo eran, puesto que no tenían derecho a participar en sus trabajos. Sus representantes podían ser invitados a petición de una de las cinco grandes potencias a presentar sus posiciones en esas sesiones referentes especial y directamente a sus asuntos. Lo cual en modo alguno significaba que su participación en dichas reuniones estuviese asegurado por anticipado. Todo dependía de la voluntad de las grandes potencias. De este modo los países neutrales fueron puestos al margen de la discusión acerca de la futura organización mundial de seguridad y no tuvieron influencia alguna en el proceso de su formación. Además, como resultado de la división indicada en tres categorías de Estados, el rol de la mayoría de los países participantes fue de poca importancia.

En el caso de América Latina la ausencia de los países neutrales fue particularmente de lamentar. Condujo a que los intereses de esta región no estuviesen debidamente representados en la conferencia, ya que los países a los cuales se admitió difícilmente pueden ser considerados como verdaderos representantes de las sociedades de los Estados de América Latina. Principalmente en razón de su fuerte dependencia de los Estados Unidos.

¹⁴ *Ibidem*, vol. 5, p. 416.

La participación de los países de América Latina en los trabajos de la conferencia de París.

Desde el comienzo mismo de la conferencia quedó en claro que la mencionada división inicial de sus participantes en tres categorías servía para que todo país que no fuese una gran potencia quedase eliminado del proceso de toma de decisiones. Durante el período de actividad de la conferencia de casi medio año (del 18 de enero al 28 de junio de 1919) hubo escasamente siete sesiones plenarias, durante las cuales todos los países tuvieron la posibilidad de por lo menos asumir alguna actitud con respecto a los acuerdos de hecho ya tomado. La influencia de estas intervenciones en los resultados de la conferencia fue prácticamente nula.

El derecho a tomar decisiones estaba reservado sólo para las cinco grandes potencias. Se sesionó en un comienzo en el marco del organismo llamado Consejo de los Diez, el cual fue reducido a un Consejo de los Cuatro, compuesto por los jefes de las delegaciones de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia. Se convirtió en el Consejo de los Cinco cuando participó en él el representante de Japón. Luego del temporal retiro de la delegación italiana fue el Consejo de los Tres. Ese órgano surgido durante las indicadas transformaciones en la conferencia fue en realidad una continuación del Consejo Superior de Guerra de la época de guerra misma y concentró en sus manos la plena autoridad de la conferencia. No sólo de hecho, sino también formalmente, de acuerdo con las reglas de funcionamiento creadas por las grandes potencias¹⁵.

La situación de las distintas comisiones, que hubo a medida que pasó el tiempo, fue realmente singular. Formalmente el Consejo no ejercía sobre ellas control alguno, y los expertos que representaban a las grandes potencias y que asistían a esas comisiones, no siempre coincidieron con las concepciones de sus jefes y a menudo no estuvieron al corriente de las decisiones tomadas con anterioridad a

¹⁵ Acerca de la organización de la conferencia véase Ch. H. Haskins. R. H. Lord: *Some Problems of the Peace Conference*, Cambridge, Mass. 1920, capítulo 17; J. T. Shotwell: *At the Paris Peace Conference*, New York 1937

un nivel más alto. Por ello las recomendaciones de las comisiones fueron rechazadas a menudo. Como resultado, los acuerdos de compromiso logrados por los jefes políticos de las grandes potencias reemplazaban a las extensas elaboraciones de los expertos, fruto del esfuerzo de varias semanas.

Sin embargo, más importante aún fue el problema de la completa ignorancia de la posición de los pequeños países (así lo sentían éstos) por parte de las grandes potencias. Más aún, no se les permitía ni siquiera presentar sus posiciones. Al mismo tiempo, su representación en las comisiones fue modesta. La reglamentación de la conferencia conducía a que, con excepción de las grandes potencias, los participantes no estaban ni siquiera orientados con respecto al curso actual de la conferencia misma. Todo se desarrollaba a puertas cerradas. La diplomacia secreta triunfó una vez más.

El hecho de la representación parcial en las comisiones, cuyas recomendaciones las grandes potencias no tenían la obligación de aceptar, y que más aún, a menudo no tomaban absolutamente en cuenta, despertó indignación en muchas delegaciones. Y principalmente, el hecho que un pequeño órgano que agrupaba a los representantes de los más poderosos Estados poseyese el derecho a decidir sobre asuntos directamente concernientes a sus aliados despertó serias reservas aún desde el punto de vista formal del derecho internacional de aquella época¹⁶.

Las delegaciones de los países de América Latina se sintieron particularmente afectadas. Una parte de ellas no estaba del todo representada en las comisiones. En la primera fase de la conferencia del total de 17 comisiones, tres países latinoamericanos (Brasil, Cuba y Uruguay) participaron en los trabajos de solamente cinco de ellas¹⁷.

El más privilegiado fue Brasil, que participó en cuatro comisiones, en lo cual hay que incluir su participación, como único representante de América Latina, en la más importante de ellas, la comisión de la Sociedad de Naciones. Entre los países de América Latina Brasil fue

¹⁶ Comparese con C. C. Hyde: *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Boston 1947, 2ª edición, vol. 3, p. 2407.

¹⁷ FRUS, vol. 3, p. 170.

el que mostró más actividad. El comportamiento de sus representantes durante la conferencia permitió que Brasil hiciese muchos nuevos amigos. La táctica de la delegación brasileña fue un buen ejemplo del uso, por países desposeídos de real fuerza, de todas las posibilidades que ofrecen ese tipo de encuentros internacionales. Orientándose debidamente respecto a cuáles tendencias dominaban en la conferencia, los representantes de Brasil no se limitaron en sus intervenciones a los asuntos estrictamente de su región, sino que intentaron expresar las posiciones de la mayoría de las delegaciones. En esa línea, formularon críticas a la organización de la conferencia y atacaron directamente a sus actores principales. Una gran impresión en el resto de los delegados produjo el valiente discurso del delegado de Brasil João Pandiá Calogeras, pronunciado en la segunda sesión plenaria, el 25 de enero, ocasión en la cual afirmó:

«Con asombro escucho continuamente: esto fue ya decidido, aquello fue acordado. ¿Quién toma las decisiones? Estamos reunidos Estados soberanos, con juicio soberano. Me parece que el órgano adecuado para tomar las decisiones es la conferencia [se refería a sus sesiones plenarias - T. K.]»¹⁸.

Una semejante acogida tuvo el discurso de este mismo delegado en la sesión del 27 de enero de los Estados de segunda categoría, es decir los «interesados en los asuntos particulares». Solicitó se aceptasen por la conferencia los principios de unanimidad e igualdad en lo referente a los asuntos referentes a todos sus participantes¹⁹.

Y aunque este discurso no produjo resultado práctico alguno la delegación brasileira logró popularidad con el, y sin duda su actitud fue determinante en la elección de dicho país para el primer Consejo de la Sociedad de Naciones.

Aparte de la actividad orientada a lograr una actitud favorable por parte del máximo de delegaciones, los representantes de Brasil hicieron todo lo posible por lograr que se les considerase como representantes de los intereses de toda América Latina. Con este fin intervinieron activamente para lograr una mayor representación de otras delegaciones latinoamericanas en los trabajos de las diferentes

¹⁸ Protocolo n° 2 de la sesión plenaria del 25 de enero de 1919, *ibidem*, vol. 3, p. 190.

¹⁹ *Ibidem*, vol. 3, pp. 449 - 451.

comisiones. Durante la creación de la comisión económica y de la comisión financiera, Brasil demandó en nombre de todas las delegaciones de América Latina que ellas tuviesen la misma cantidad de lugares en esas comisiones que los países europeos. Dicho postulado fue en parte tomado en cuenta²⁰.

No constituyó ello una gran victoria. A fines de marzo, Panamá (país combatiente), y Ecuador, el Perú y Bolivia no poseían representantes en ninguna de ellas. El resto de los países de América Latina estaba representado en sólo unas pocas comisiones. No es extraño entonces que en las delegaciones latinoamericanas dominase el desencanto. Ellas manifestaban abiertamente su indignación por el comportamiento de las grandes potencias. En encuentros de las delegaciones latinoamericanas se llegó a postular por algunas de ellas el retiro de la conferencia y la negociación por separado de la paz con Alemania²¹.

Los Estados de América Latina lucharon por obtener el mayor número posible de lugares en las comisiones no sólo por razones de prestigio, aunque ello a menudo fue el motivo principal de su actividad en esta materia. Brasil, Bolivia, Cuba, Haití y el Perú, siguiendo el ejemplo de los países europeos plantearon a Alemania importantes demandas en la que a reparaciones de guerra se refiere²². Hay que reconocer que en ese sentido mostraron una asombrosa falta de realismo dada su participación en realidad simbólica en la guerra, y la enorme magnitud de esas demandas por parte de las principales potencias y una serie de países europeos. Entre los países latinoamericanos, el con mayor apetito resultó ser Brasil. Además de las reparaciones por los así llamados costos directos a título de participación en la guerra, demandó que adicionalmente se le transfiriesen todos los barcos alemanes que se encontraban en los puertos del Brasil. No era éste un postulado original. Algo análogo solicitaron los Estados Unidos. El asunto fue objeto de una aguda discusión en el Consejo, por supuesto que solamente entre los representantes de las grandes potencias. El presidente Wilson formuló al comienzo su postulado en forma de

²⁰ *Ibidem*, vol. 3, p. 457.

²¹ *Ibidem*, vol. 11, pp. 531 - 532.

²² Brasil demandó algo más de un millón de libras esterlinas, Bolivia 16 mil, Perú 56 mil, Haití 80 mil dólares y 532 mil francos, Cuba 801 mil dólares. *Ibidem*, vol. 13, pp. 473 - 474.

principio general, que abarcaba a todos los países aliados y aún neutrales. Se opuso a ello enérgicamente Lloyd George. Afirmó entre otras cosas que él no estaba pensado en desconsiderar la demanda de los Estados Unidos, pero que no podía estar de acuerdo con ella en la forma que había sido presentada, es decir como un principio general. De modo particularmente enfático protestó contra la demanda brasilera. En su opinión Brasil obtendría demasiado en comparación con su participación en la guerra²³. Y no era un asunto de poca monta. En el caso de que se aceptase lo solicitado por los Estados Unidos la flota de Brasil se incrementaba en 216 mil toneladas.

En razón de la decidida oposición de Gran Bretaña y Francia, el presidente Wilson dejó de apoyar la demanda de Brasil y se retractó de la posición mantenida anteriormente. No sostuvo más su petición formulada en términos de principio general, y comenzó a subrayar que la demanda de los Estados Unidos se diferenciaba fundamentalmente de la brasilera²⁴. De este modo, los postulados de Brasil fueron rechazados. Para su satisfacción, gracias a la intervención de los Estados Unidos, se le otorgaron (eso sí que en función de principios completamente diferentes) seis lanchas torpederas alemanas. Se reconoció también como justa la demanda de Brasil relativa al pago de perjuicios causados por Alemania a una cierta cantidad de café, lo cual encontró su reflejo en el tratado de paz²⁵.

La delegación de Brasil pudo considerar estas decisiones como un éxito. Influyeron sin duda en su comportamiento en la fase final de la conferencia. Las expresiones críticas desaparecieron casi por completo de los discursos de los representantes de ese país. Probablemente también ayudaron a la delegación de los Estados Unidos a apaciguar las tendencias rebeldes dominantes en el grupo

²³ *Ibidem*, vol. 5, pp. 161 - 163.

²⁴ *Ibidem*, vol. 5, pp. 229 - 230.

²⁵ Artículo 263 del Tratado de Versalles: «Alemania asegura al gobierno del Brasil la devolución de todo su dinero que se encuentra en el Banco Bleichroeder de Berlín, y el proveniente de las ventas de stocks de café pertenecientes al Estado de São Paulo y que estaba en los puertos de Hamburgo, Bremen, Antwerp y Trieste, junto con los intereses que sean convenidos. Puesto que Alemania se opuso a la transferencia al Estado de São Paulo de las sumas convenidas en el memento oportuno, se garantiza también que el pago será realizado según el tipo de cambio del marco vigente a la fecha de consignación del depósito».

de Estados latinoamericanos. Encontró esto su expresión en los discursos de las distintas delegaciones de América Latina en la sesión plenaria del 28 de abril, dedicada a la discusión del informe de la comisión a cargo del tema «Sociedad de Naciones». El proyecto de Pacto Fundamental de Sociedad de Naciones entonces presentado fue plenamente apoyado por ellas, a pesar de que contenía formulaciones que podían despertar dudas. Particularmente asombrosa fue la falta de reacción ante la enmienda de los Estados Unidos al Pacto Fundamental de la Sociedad relativa a la doctrina Monroe. El delegado de Brasil en su larga intervención oratoria no dijo una palabra acerca de ello. De un modo similar se comportó el delegado de Panamá. El delegado de Uruguay la aprobó abiertamente. Otros representantes de América Latina ni siquiera hicieron uso de la palabra. Sólo el representante de Honduras propuso se incorporase al Pacto Fundamental de la Sociedad una definición de la doctrina, lo cual puede considerarse como una muestra de inquietud por su presencia en el texto del estatuto de la organización mundial²⁶.

Se puede decir que en general los países de América Latina no tomaron parte en las decisiones acerca de los asuntos más latinoamericanos de la conferencia de París. Las mejores posibilidades en ese terreno las tuvo Brasil pues su representante participo en la comisión «Sociedad de Naciones». Sin embargo, no mostró mayormente actividad durante la discusión de ese tema. Se limitó simplemente a obtener del presidente Wilson seguridades en cuanto a que la introducción de la doctrina Monroe en el Pacto Fundamental no restringiría la actividad de la Sociedad de Naciones en los asuntos del hemisferio occidental. No tomó posición en la contienda que se despertó sobre esa enmienda, y durante su transcurso permaneció en silencio. Como si ese problema no se refiriese en absoluto a los intereses de su país, y región (de la cual se consideraba su representante)²⁷.

Está fuera de duda que la ausencia de la conferencia de los países neutrales de América Latina, menos dependientes de los Estados Unidos, fue algo substancial. Así quedó en claro durante la discusión

²⁶ Protocolo n° 5 de la sesión plenaria del día 20 de abril de 1919, FRUS, vol. 3, pp. 293 - 310.

²⁷ Compárese con F. P. Walters: *A History of the League of Nations*, Oxford UP 1952, vol. 1, pp. 55 - 56

de este asunto. Conociendo su reacción posterior ante la incorporación al Pacto de la Sociedad de la enmienda que contenía la doctrina Monroe, se puede suponer que habrían manifestado una actitud negativa, y con ello habrían provocado muchas dificultades adicionales a la delegación de los Estados Unidos. Más aún, dado que en muchos participantes en la conferencia despertaba dudas, por muchos motivos, la justificación de la introducción de la doctrina Monroe al Pacto.

La doctrina Monroe y el Pacto Fundamental de la Sociedad de Naciones.

La causa directa de la presentación por la delegación de los Estados Unidos de la enmienda que aseguraba la validez de la doctrina Monroe en las reglas mismas del Pacto Fundamental de la Sociedad de Naciones fue una presión por parte de los miembros del Congreso de los Estados Unidos. No poseyendo la mayoría en él, Wilson estaba obligado a tomar en cuenta su opinión. Sin embargo, hizo esto sólo después de su visita a los Estados Unidos en el mes de marzo, es decir, ya en la fase final de la conferencia. Hasta ese momento él trató de apaciguar a sus oponentes políticos en el país, afirmando que había una identidad entre la doctrina Monroe y la concepción de la Sociedad de Naciones. Sostenía entonces que: «Lo que hizo la doctrina para el hemisferio occidental, hace la Sociedad de Naciones en una escala mundial»²⁸.

Sin embargo esta argumentación no convencía a los senadores, los cuales demandaban el reconocimiento de la legalidad de la doctrina en el Pacto mismo de la Sociedad. El presidente Wilson cedió de mala gana. Se daba cuenta que ello debilitaba su poder de negociación en la conferencia de París ante las demás potencias. Es decir, las razones de su posición eran principalmente consideraciones de orden táctico. Pero no solamente de dicho carácter. Uno de los colaboradores cercanos del presidente, el coronel House, fundamentó su oposición a presentar la enmienda del siguiente modo:

²⁸ *The Intimate Papers of Colonel House*, ed. Ch. Seymour, vol. 4, New York 1928, p. 281.

«Si hacemos mención de la doctrina Monroe, Japón puede hacer lo mismo en relación a su esfera de influencias en Asia. Otros países pedirán las mismas concesiones y son imprevisibles los límites que pueden alcanzar tales demandas»²⁹.

Las palabras citadas expresan el dilema que desde entonces a menudo enfrentará los artífices de la política exterior estadounidense, el cuál puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cómo armonizar los intereses de una potencia mundial con las necesidades de una política regional? En otras palabras ¿Cómo reservarse la exclusividad de influencias en el hemisferio occidental sin cerrar a la vez la puerta a la expansión en otras partes del mundo? Este tipo de enfoque, en la condicionada posición internacional de aquel entonces de los Estados Unidos, impedía que su política exterior fuese homogénea desde un punto de vista doctrinario y producía un dualismo en ella. La que a su vez podía, en determinadas situaciones, poner a la diplomacia de los Estados Unidos en situaciones difíciles. Ello ocurrió en la conferencia de París.

Al intervenir en una de las sesiones de la comisión dedicada a la Sociedad de Naciones el presidente Wilsan trató de fundamentar del modo siguiente la necesidad de especificar en el Pacto Fundamental de la Sociedad de Naciones la validez de la doctrina Monroe:

«Personalmente no considero que la doctrina Monroe invalide el Pacto, pero existe la opinión de que el pacto invalida la doctrina. Con el fin de disipar estas, es mi opinión, injustificadas dudas procede claramente afirmar que nada en el Pacto es contrario a la doctrina. Y bien, si la doctrina no es contraria al Pacto, este último es documento de nivel más alto. No sólo por ser posterior, sino porque contiene un conjunto definido de obligaciones de las cuales los Estados Unidos no se pueden liberar ni aún cuando la quisiesen»³⁰.

El párrafo propuesto a continuación estaba de acuerdo con el proyecto enviado a la delegación de los Estados Unidos por el senador Taft. Decía lo siguiente: «No procede interpretar cualquier elemento de este Pacto como infringiendo o negando los derechos de

²⁹ *Ibidem*, p. 412.

³⁰ D. H. Miller: *My Diary at the Conference of Paris. With Documents*, vol. 8, New York 1924, doc. 773, p. 273.

cualquier país o países de América a defender la integridad territorial americana, y la independencia de un gobierno americano cuyo territorio estuviese amenazado (no importando si pertenece o no a la Sociedad de Naciones), o, en pro de los intereses de la paz en América, a oponerse o a prevenir la alienación del territorio americano o de su soberanía por cualquier potencia de fuera del hemisferio occidental»³¹

A tal formulación se opuso Gran Bretaña, presentando su proyecto, en el cual la doctrina era mencionada solamente, pero no definida, e introducida en la categoría de «otras obligaciones y acuerdos». La contraproposición británica fue aceptada y ella fue la base de la formulación definitiva del artículo 21 del Pacto Fundamental de la Sociedad de Naciones. Establece él lo siguiente:

«Las obligaciones internacionales tales como los tratados arbitrales y las acuerdos regionales, como la doctrina Monroe, que aseguren la mantención de la paz, no se consideran como contrarios a las provisiones del presente Pacto».

La introducción de la doctrina Monroe en el Pacto costó muchísimo a los Estados Unidos. Gran Bretaña, Francia y Japón, a cambio de su aceptación demandaron importantes concesiones. Lloyd George trató de condicionar su conformidad con la conclusión de un acuerdo en el asunto de los armamentos navales. Lo cual provocó que el presidente Wilson renunciara a presentar en la conferencia el problema de la libertad de los mares, aunque estaba mencionado en su programa de 14 puntos. Sin duda que la delegación británica quedó muy satisfecha de ello³².

Francia fue quien más enérgicamente protestó contra la introducción de la doctrina Monroe al Pacto. Su oposición fue motivada por la aprensión oficial de que los Estados Unidos usarían la doctrina para liberarse de las obligaciones que se desprendían del Pacto en relación a los países europeos. Finalmente Francia cedió, pero obtuvo concesiones en la cuestión alemana, y un compromiso de ser incluida en la alianza defensiva con los Estados Unidos y Gran Bretaña. De parte de Wilson fue esto una concesión muy importante. Se benefició

³¹ *The Intimate Papers...* vol. 4, p. 425.

³² *Ibidem*, pp. 418 - 424.

de la situación también Japón, logrando el acuerdo de Wilson para que se le otorgasen especiales derechos en la provincia china de Shantung³³.

No parece que tan importantes concesiones estuviesen motivadas exclusivamente por el sistema de relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos. Los esfuerzos de la diplomacia estadounidense por darle un carácter internacional a la doctrina Monroe no eran una cosa nueva. Se trataba de sancionar un cierto tipo de relaciones formadas con una serie de países latinoamericanos, asegurando su continuación en el futuro y ante todo creando la justificación para su ampliación respecto a otros países del hemisferio occidental. La doctrina Monroe misma, en su forma primaria, no bastaba. Era por lo demás una declaración política unilateral que no tenía siquiera un carácter obligatorio para cada sucesivo gobierno estadounidense³⁴. La introducción de la doctrina en el Pacto significó sin embargo no sólo un intento de dejar al hemisferio occidental fuera del alcance de la Sociedad de Naciones. Arrastraba consigo además algo muy importante, un reconocimiento internacional de los métodos y formas de actividad de los cuales se servían los Estados Unidos en sus relaciones con los Estados al sur del río Grande.

Los Estados Unidos no eran en este sentido una excepción. Otras grandes potencias realizaban una política parecida en otras partes del mundo. Gran Bretaña poseía su doctrina Monroe. Japón pensaba crear una doctrina parecida. Por ello el artículo 21 no trata a la doctrina Monroe como *casus speciales*, sino como ejemplo de lo que se llaman «acuerdos regionales». Es entonces un intento de sancionar no sólo la doctrina misma, sino también el tipo de relaciones que ella representaba. El término «acuerdos regionales» no fue usado para definir las formas de relaciones entre las grandes potencias y los Estados dependientes de ellas, sino con el fin de mostrar que el derecho de una gran potencia a una determinada región, podía ser

³³ Compárese con W. Wilson: *Kształtowanie losów świata. Pamiętniki i dokumenty* [La formación de los destinos del mundo. Recuerdos y documentos], ed. R. S. Baker, vol 1, Warszawa 1924, pp. 304 - 305.

³⁴ Compárese con Th. D. Woolsey: *Introduction to the Study of International Law*, New York 1901, 6ª ed. pp. 54 - 55; C. H. Stockton: *Outlines of International Law*, New York 1914, p. 47.

reconocido por otras potencias, sin que fuese necesaria la conclusión de un pacto especial. En otras palabras, bajo el concepto «acuerdos regionales» se entendían acuerdos referentes a esferas de influencia. Y mediante el artículo 21 se tendía a reconocer su validez. Percibió esto en la conferencia de París el delegado chino. Temiendo la introducción de una doctrina Monroe japonesa en relación al continente asiático se opuso al uso del término «acuerdos regionales»³⁵. Estuvo sólo sin embargo en su protesta.

Observaciones finales.

La conferencia de París de 1919 fue en cierto sentido un resumen de los cambios que introdujo la Primera Guerra mundial en la repartición internacional de poder. En ella fue evidente un claro fortalecimiento de la posición de los Estados Unidos en relación a las otras grandes potencias. Y también que una de las principales direcciones de la política expansionista de ese país seguía siendo la América Latina. La conferencia no reflejó completamente todos los elementos de la situación internacional de los países latinoamericanos. Mostró sólo a algunos, y esto a causa de la incompleta representación de dicha región en la conferencia. Los países que participaron en ella no jugaron rol alguno, con la excepción tal vez de Brasil. En gran medida esto fue causado por el carácter de la conferencia, como algo dominado por las grandes potencias.

La inclusión en el Pacto Fundamental de la Sociedad de Naciones del párrafo relativo a la doctrina Monroe no significó por parte de las potencias europeas que renunciasen a luchar por influir en América Latina. Esto se refiere principalmente a Gran Bretaña. Las inversiones privadas británicas en esta región continuaron siendo las más grandes entre las inversiones extranjeras de todo el período de entre guerras³⁶. América Latina quedó entonces como un terreno en el cual las grandes potencias manifestaron una áspera rivalidad. La

³⁵ W. Wilson: *op.cit.*, p. 306.

³⁶ En 1938 la situación de las inversiones extranjeras en América Latina era la siguiente: Gran Bretaña 3 mil 800 millones de dólares, EE.UU. - 3 mil 700 millones de dólares, Alemania - 600 millones de dólares y Francia - 400 millones de dólares. Véase *Foreign Capital in Latin America*, ECLA, United Nations, New York 1956.

política de los países latinoamericanos de esa época tomó forma bajo su clara influencia.