

ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DE DOS SISTEMAS INTERNACIONALES AMERICANOS
UNA PROPUESTA PARA REPLANTEAR EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES POLÍTICAS
EN AMÉRICA DURANTE EL SIGLO XIX

ALEJANDRO GARCÍA SUDO



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DE DOS SISTEMAS INTERNACIONALES AMERICANOS

**UNA PROPUESTA PARA REPLANTEAR EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES POLÍTICAS
EN AMÉRICA DURANTE EL SIGLO XIX**

Tesis presentada por

ALEJANDRO GARCÍA SUDO

Para optar por el título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Directora de tesis

Maestra María Celia Toro Hernández

MÉXICO, D.F.

2010

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN	1
1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO	1
2. LA BIBLIOGRAFÍA	3
3. LAS TEORÍAS	9
3.1 <i>Análisis de las teorías seleccionadas</i>	9
3.2 <i>El sistema internacional</i>	15
3.3 <i>El equilibrio de poder y la estabilidad</i>	19
3.4 <i>La visión sistémica en el continente americano</i>	21
4. HIPÓTESIS, PROPUESTAS CONCRETAS Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO	23
CAPÍTULO 1. ORÍGENES, CONTEXTO Y APRECIACIÓN GENERAL	26
PARTE I. LOS LEGADOS COLONIALES	26
1. EL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL Y LOS SISTEMAS COMERCIALES ATLÁNTICOS	26
1.1 <i>El colonialismo mercantilista</i>	28
1.2. <i>La integración de un único sistema económico y sus consecuencias</i>	30
2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA CONTINENTAL	35
2.1 <i>Los modelos contrastantes de organización colonial</i>	36
2.2 <i>El origen de los principales núcleos de poder</i>	37
2.2.1 El caso hispanoamericano	37
2.2.2 Casos contrastantes	42
2.3 <i>El origen de las relaciones entre las unidades políticas</i>	45
2.3.1 La importancia de las unidades intermedias	45
2.3.2 Las zonas marginales y fronteras	48
PARTE II. EL CONTEXTO DECIMONÓNICO	50
3. LAS CONDICIONES AMERICANAS	51
3.1 <i>El legado de las guerras de independencia</i>	51
3.2 <i>El panorama interno</i>	53
3.2.1 El panorama socioeconómico	54
3.2.2 El panorama sociopolítico	55
3.2.3 El panorama diplomático	59
4. LAS CONDICIONES EUROPEAS	60
CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE AMÉRICA MEDIA	67
1. LA ETAPA PREVIA. EL SURGIMIENTO DE UN ESTADO EXPANSIONISTA	68
2. LA ETAPA INCIPIENTE. INTEGRACIONES, DESINTEGRACIONES Y PROYECTOS FALLIDOS	73
3. LA ETAPA DE TRANSICIÓN. DOS DÉCADAS DE ALTERACIONES MOMENTÁNEAS	89
4. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. NUEVAS RELACIONES EN FUNCIÓN DE LA POTENCIA HEGEMÓNICA	93

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE AMÉRICA SUR	106
1. LA ETAPA INCIPIENTE. LA BÚSQUEDA DE HEGEMONÍA LOCAL	108
1.1 <i>La rivalidad luso-argentina y el Sistema de Río de la Plata</i>	108
1.2 <i>La rivalidad chileno-peruana y el Sistema de la Costa del Pacífico</i>	118
2. LA ETAPA DE TRANSICIÓN	129
3. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. HACIA UNA TOTAL ESTRUCTURA MULTILATERAL	135
CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES	147
PARTE I. OTROS POSIBLES SISTEMAS Y RELACIONES	147
1. EN POS DEL ACUERDO COLECTIVO	147
2. RELACIONES ENTRE SISTEMAS	153
2.1 <i>Estados Unidos y el sistema de América Sur</i>	154
2.2 <i>México y el sistema de América Sur</i>	156
2.3 <i>Otro posible sistema</i>	159
PARTE II. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES	160
3. CONFIRMACIÓN DE LAS HIPÓTESIS	160
4. UTILIDAD Y FUTURO DEL ESTUDIO	165
APÉNDICES	167
BIBLIOGRAFÍA	169

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México por su apoyo a lo largo de varios años y sobre todo durante la etapa final de mi proceso de titulación.

A la Maestra Celia Toro por su generosidad, paciencia y guía en la elaboración de esta tesis.

A la Doctora Ana Covarrubias y al Doctor Marco Palacios, también por su generosidad y buena disposición al leer y comentar este trabajo.

A mi madre, Takako Sudo, y a mi padre, Bernardo García, quienes me brindaron su amor, comprensión, sabiduría y ayuda incondicionalmente, aun en las etapas en que no lo merecí.

Al resto de mi familia y amistades cercanas por su cariño y compañía a lo largo de años.

A Verónica Noriega quien, aun a la distancia, cree en mí siempre y me escucha en las buenas y en las malas. Sin ella no hubiera logrado superar los momentos más difíciles.

A los muchos amigos que he hecho, mi logro más importante. Gracias especialmente a mi círculo íntimo –Andrés, Juan Carlos, Raúl, Rodrigo, Daniel G., Juan Venancio, Daniel K., Diego, Sergio Pablo, Cosme– por tantas horas de diversión y auténtica amistad; pero también a muchos otros que me ayudaron a salir adelante y a quienes siempre tengo presentes, entre ellos: Raúl y Lilián, Daniel H., Jonathan; Soffía, Yuna, Gabriela, Aramis, Sara, Sofía, Luis Pablo, Pablo, Carlos.

Finalmente: a Eduardo Arzate, amigo y mentor desde hace más de trece años. Gracias a él no he sacrificado por completo otra vida. Estoy en deuda.

A mis padres, de quienes soy reflejo.

En memoria de Gustav Mahler, cuya obra de madurez alivian  varias tardes y guard  paralelos con mi proceso creativo. El esfuerzo es arduo pero las ambiciones totalizadoras tienen su razón de ser.

INTRODUCCIÓN

1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO

Éste es un trabajo de visión amplia pero con un objetivo concreto. Argumento que en el siglo XIX se formaron dos sistemas políticos internacionales en el continente americano que vincularon con creciente regularidad e intensidad los intereses, procesos políticos y relaciones de sus actores constitutivos. Los dos sistemas fueron distintos desde su formación y lo siguieron siendo por sus diferentes antecedentes, características e interacciones internas y externas. Dentro de uno y otro se presentaron condiciones y dinámicas que influyeron de manera diferenciada en el desarrollo político e internacional de sus integrantes.¹

En particular, examino las características de un sistema de América Media que incluye a Estados Unidos, México, Centroamérica y porciones del norte sudamericano (Colombia y Venezuela) y las de un sistema de América Sur que incluye a Brasil y a los demás países hispanoamericanos.² Temporalmente (y aunque se incluyen antecedentes) el estudio abarca desde la consumación de las independencias latinoamericanas hasta las últimas décadas del siglo XIX, cuando los sistemas se consolidaron.³ La justificación de esta delimitación espacial y temporal es, *de facto*, mi tesis.⁴

La propuesta no es mecanicista o predictiva: no propongo que la pertenencia a un sistema determinó el accionar de sus actores.⁵ La descripción de los sistemas es sólo una

¹ También hubo coincidencias, pero las hipótesis principales se centran en las diferencias. Cabe señalar de entrada que por “americanos” no me refiero a estadounidenses sino a todo el continente.

² De la terminología e inclusión de Estados Unidos hablo en los capítulos correspondientes.

³ No hay cortes precisos o definitivos. El estudio demandará tocar años anteriores o posteriores al período señalado mientras que algunos aspectos de estos sistemas siguen operando hoy día. Con todo, una buena fecha de corte es 1898, cuando Estados Unidos asciende al rango de potencia. Esto provocó cambios en la política de ese país y en al menos uno de los sistemas analizados.

⁴ Los dos sistemas que propongo no fueron necesariamente los únicos: según los términos que utilizo, también hubo un sistema de América Norte que incluyó los espacios y países al norte del sistema de América Media, o sea, el norte de Estados Unidos (con Nueva Inglaterra), Francia (Québec), Gran Bretaña (luego Canadá), Rusia y, ya en el siglo XX, otras potencias europeas que compitieron por las zonas árticas.

⁵ Las explicaciones sistémicas son útiles para entender la estructura y funcionamiento de las relaciones internacionales pero también pueden ser demasiado deterministas, sobre todo si no se complementan con visio-

herramienta útil para entender algunas condiciones comunes a que estuvieron sujetos sus actores y que los encaminaron por ciertos rumbos. La tesis tampoco es normativa o constructivista: los actores no construyeron voluntariamente y no necesariamente estuvieron conscientes de esos sistemas. De hecho, una de mis hipótesis es que el discurso de los actores pasó muchas veces por alto las realidades sistémicas.

La propuesta es flexible. Voy definiendo los sistemas de acuerdo a la evidencia histórica, etapa por etapa. No hay un punto específico en el que empiezan a “funcionar” los sistemas internacionales (los momentos de origen, evolución, transición o consolidación que propongo son aproximados). Pero la utilidad de pensar las relaciones internacionales americanas en términos sistémicos se hace más evidente con el transcurso de los años analizados, sobre todo a medida que quedan atrás las etapas formativas (relativamente inestables) de los sistemas y los actores van adquiriendo posiciones internacionales más definitivas y estableciendo patrones de interacción más regulares entre ellos —hasta que se llega al *status quo* que la mayoría de los actores dominantes son capaces y están dispuestos a mantener. Hacia fines del siglo XIX los sistemas están consolidados y por lo tanto se vuelven más determinantes, pero incluso entonces, como se verá, hay deseos de modificarlos.

Defender un planteamiento así requiere contemplar regiones vastas y diversas a lo largo de muchos años (incluyendo los coloniales, como antecedente)⁶ pero el análisis no es necesariamente más complejo que el de unidades políticas que, siendo de menor tamaño, pueden llegar a ser igual de diversas y cambiantes.⁷ Todo depende de la proporción, dimensión y detalle que se quiera utilizar. Aquí he optado por que el análisis se mantenga en el ni-

nes “domésticas” (políticas, económicas, sociales, culturales). En el apartado teórico explico por qué no incluyo las segundas. Estoy consciente de las carencias de la visión sistémica.

⁶ Como los sistemas internacionales son productos históricos que “progresaron” de etapas incipientes a consolidadas, su estudio debe proceder cronológicamente. Sin embargo, este trabajo no busca ser ni una historia de la política internacional de América Latina ni un análisis histórico de la política exterior o la diplomacia de los estados americanos. Busca más bien sugerir una forma novedosa, alternativa o complementaria de enmarcar e interpretar esas historias y análisis.

⁷ Pensemos en los estados italianos en el Renacimiento o en el propio siglo XIX antes de la unificación; o en las decenas de provincias de un país complejo como India o China.

vel más general, no sólo por el espacio limitado sino porque esa es la única forma de distinguir los puntos esenciales, las grandes estructuras y procesos.

Siempre se podrá introducir más detalle. Cada estudio de relaciones internacionales de los actores analizados contribuiría a afinar la visión de conjunto, pero aunque incluyéramos la totalidad de la información disponible encontraríamos lagunas documentales. Las deficiencias concretas no deben intimidarnos pues no imposibilitan la argumentación general. Es más: sólo repensando el marco global podremos reinterpretar la multitud creciente de datos específicos. Es tan importante fortificar nuestra visión sintética como continuar con investigaciones especializadas.

No definiendo a ultranza una teoría, sino una mirada fresca, una maqueta novedosa sobre la cual organizar el complejo mundo de las relaciones internacionales americanas de un período específico. Ésa es la principal propuesta y aportación: saber de qué forma ser general. Para mí, esto es importante por las deficiencias analíticas que he percibido en los estudios de política internacional americana y latinoamericana que o son muy especializados o han dado por sentada una sola interpretación por décadas —a decir: la de que durante la mayor parte del siglo XIX los países latinoamericanos fueron débiles, tuvieron relaciones interamericanas conflictivas, se concentraron sólo en sus relaciones con las potencias, y sus políticas exteriores estuvieron sólo definidas en función del intervencionismo. Aquí quiero desmentir esta visión difundida, simplista y “fragmentada” de la política interamericana.

2. LA BIBLIOGRAFÍA

La cantidad de estudios de diplomacia y relaciones internacionales de los países americanos es inmensa. La sola reseña de los estudios de política exterior de Estados Unidos hacia el continente americano llenaría decenas de páginas. Aquí incluyo una reseña sintética del tipo de estudios que nutrieron este trabajo. La bibliografía consultada es pequeña en relación a la vastedad del campo y período de estudio. Dada la amplitud del tema sería impráctico, por no

decir imposible, cubrir todos los estudios pertinentes. Al mismo tiempo no hay muchos estudios que toquen esta temática y por eso, paradójica y sorpresivamente, la bibliografía “indicada” es escasa. No tenía sentido ahondar en casos o etapas concretas pues de todas iba a procurar hablar en su justa medida. Tampoco acudí a fuentes primarias porque buscaba análisis con mayor perspectiva.⁸ Al ser éste un estudio de interpretación lo indicado fue leer trabajos teóricos e históricos generales y recopilar información de cada sección en cantidades y proporciones adecuadas. Leí primero textos generales para distinguir los argumentos y dinámicas esenciales; luego complementé con detalles de obras más específicas.

Empecé por revisar libros de texto de teoría de relaciones internacionales y política exterior. La teoría es el tema del siguiente apartado. Aquí menciono que la utilidad de estos estudios fue limitada porque la teoría es muy abstracta –incluso en libros donde supuestamente se aplica a un caso concreto. Además, los internacionalistas han atendido poco la problemática de cómo aplicar al pasado las teorías desarrolladas en el presente.⁹ Falta una propuesta adecuada para el estudio de relaciones internacionales históricas. De particular interés, por eso, es el estudio de Barry Buzan y Richard Little en el que el sistema internacional se conceptualiza histórica y críticamente.¹⁰

En segundo lugar revisé historias conjuntas de los países americanos. Acudí a varias obras porque no todas ponen énfasis en los mismos períodos. Para ahondar en el contexto anterior al siglo XIX consulté libros clásicos del período colonial.¹¹ Para este siglo fueron de

⁸ Las fuentes primarias son indispensables para sustentar la teoría, por lo que privilegié estudios académicos que hacen referencia a aquéllas. Los estudios decimonónicos son menos útiles para un trabajo de este tipo: se centran casi siempre en países o conflictos internacionales específicos, son poco teóricos y muy legalistas y nacionalistas, y no se benefician de perspectiva histórica.

⁹ Las Relaciones Internacionales se fundaron como consecuencia de las guerras mundiales y para explicar el sistema internacional contemporáneo. Ha habido gran desarrollo teórico, pero los intereses han sido “presentistas”. El estudio de las relaciones internacionales pasadas se ha dejado a historiadores –lo cual no es necesariamente malo si se logra una síntesis como la propuesta por Donald Puchala (*Theory and History in International Relations*, Routledge, New York, 2003).

¹⁰ Barry Buzan y Richard Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, New York, 2000. *Vid. infra*, nota 58.

¹¹ Clarence Haring, *The Spanish Empire in America*, Harcourt, Brace and World, New York, 1963; Charles Gibson, *Spain in America*, Harper & Row, New York, 1966; John Parry, *The Spanish Seaborne Empire*, Alfred A.

mayor utilidad libros distintos y más recientes.¹² En algunos casos fue útil complementar con historias de países específicos. La variedad de obras me impide hacer un comentario general. Espero que en este trabajo se refleje la complejidad encontrada. Al final, sin embargo, obtuve una visión histórica amplia de una región cuyo estudio casi siempre empieza con las independencias y que por eso muchas veces carece de perspectiva.

En tercer lugar revisé obras y libros de texto sobre la política internacional y la política exterior latinoamericana.¹³ Estos estudios pecan o de ser colecciones monográficas poco unificadas o de ofrecer comentarios muy generalizadores. La mayoría dedica buena parte del espacio a señalar las debilidades de los Estados latinoamericanos y las deficiencias de su diplomacia.¹⁴ Pocos están bien informados del siglo XIX (que suele despacharse en un par de hojas como un antecedente caótico e incómodo, lleno de violencia y no adecuado para el análisis de relaciones internacionales). Los más conocidos están escritos en inglés.

No es extraño que los libros de política internacional latinoamericana reflejen la visión, predominante, de los estudios de política exterior estadounidense (ambos están escritos con

Knopf, New York, 1966; James Lockhart y Stuart B. Schwartz, *Early Latin America. A History of Colonial Spanish America and Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983; Mark A. Burkholder y Lyman L. Johnson, *Colonial Latin America*, segunda edición, Oxford University Press, New York, 1994.

¹² Tulio Halperín Donghi, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Alianza, Madrid, 1985 e *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza, Madrid, 1969 (por mencionar sólo dos obras); Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Modern Latin America*, Oxford University Press, New York, 1984; Leslie Bethell (ed.), *Spanish America after Independence, c.1820-c.1870*, Cambridge University Press, New York, 1987 (incluye artículos de diversos autores); David Bushnell y Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, segunda edición, Oxford University Press, New York, 1994; Benjamin Keen y Keith Haynes, *A History of Latin America*, séptima edición, Houghton Mifflin, New York, 2004; Marcello Carmagnani, *El otro occidente. América Latina vista desde la invasión europea hasta la globalización*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2004. La mayoría de los hechos históricos que mencionó en el trabajo se mencionan repetidamente en estos libros, así que no me referiré a páginas u obras específicas a menos que haya interpretaciones particulares.

¹³ Norman Bailey, *Latin America in World Politics*, Walker and Company, New York, 1967; Harold Davis y Larman C. Wilson (ed.), *Latin American Foreign Policies. An Analysis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1975; Harold Davis, John J. Finan y F. Taylor Peck, *Latin America Diplomatic History. An Introduction*, Louisiana State University, Baton Rouge, 1977; Peter Calvert, *The International Politics of Latin America*, Manchester University Press, Manchester y New York, 1994; Pope Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, cuarta edición, Westview Press, Boulder, 1999; Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, *Latin American Nations in World Politics*, segunda edición, Westview, Boulder, 1996.

¹⁴ Acaban entendiendo las relaciones internacionales latinoamericanas de forma muy individualizada. Los procesos políticos que involucran una colectividad suelen dejarse para los últimos capítulos y no como partes constitutivas del análisis. Las coincidencias destacadas son las de tradición ibérica, subdesarrollo, dependencia, proximidad a Estados Unidos; o sea, las que perpetúan la idea de que esos países son débiles y nada más.

las mismas referencias). Las obras dedicadas a la historia general de las relaciones internacionales de Estados Unidos son cada vez mejores y diversas. Sin embargo, las que se dedican a zonas específicas (en particular América Latina) tienden a estar desinformadas de las historias locales y a centrarse mucho en el punto de vista estadounidense.¹⁵ Lo mismo pasa con los estudios de política exterior de las potencias europeas hacia América Latina.¹⁶ En ellos suele darse peso desmedido a los casos en que esos países participaron directamente (a fin de cuentas limitados en tiempo y espacio) y se evade una visión de conjunto. Esto es consecuencia, claro, de los intereses principales de los académicos extranjeros.

Por último, están los libros que examinan las organizaciones internacionales interamericanas, hispanoamericanas o panamericanas, de los cuales algunos se enfocan en el siglo XIX y otros en el XX.¹⁷ Es un tema institucional importante, pero al que se le ha dado atención favorecida y que aquí nos interesa menos. El asunto se tratará en el capítulo 4. Aquí señalo, empero, que incluso en estos estudios continentales se mantiene una tajante línea divisoria entre Estados Unidos y América Latina. Sabemos que hay diferencias cruciales entre ambos, pero aun así sorprende que nunca se busquen las coincidencias, sobre todo las sistémicas. Con este trabajo intento llenar esa carencia.

Para detallar me enfoqué en relaciones bilaterales específicas, para lo cual recurrí a libros y artículos diversos. En cuanto a América Media, la relación México–Estados Unidos ha

¹⁵ Una síntesis reciente es George C. Herring, *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*, Oxford University Press, New York, 2008, pero también siguen siendo útiles otros estudios clásicos como Samuel Flagg Bemis, *The Latin American Policy of the United States. An Historical Interpretation*, Harcourt, New York, 1943 y Gordon Connell-Smith, *The United States and Latin America. An Historical Analysis of Inter-American Relations*, Holstead Press, New York, 1974; y Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy toward Latin America*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

¹⁶ Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Longman, London, 1993 es de visión amplia, pero otras obras se atienen a relaciones bilaterales, temas económicos y/o a los años veinte.

¹⁷ Algunas referencias obligadas son Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, s.e., Caracas, 1955; John Lloyd Meacham, *The United States and inter-American Security, 1889-1960*, University of Texas, Austin, 1961; Carlos Marichal (coord.), *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2002.

sido la más trabajada.¹⁸ La relación Centroamérica–Estados Unidos ha recibido atención desproporcionada por el interés de la potencia en esa región, pero quizá se ha dado demasiado énfasis a las primeras décadas del siglo XX.¹⁹ La relación México–Centroamérica ha tenido un importante desarrollo en años recientes y es la que aporta algunas de las interpretaciones más originales.²⁰ La relación Estados Unidos–Colombia ha recibido menos atención.²¹ Finalmente, la mayor laguna es la relación Colombia–Centroamérica porque hay muy pocos estudios diplomáticos todavía. Esto refleja las deficiencias académicas de esos países, pero también el interés prioritario de la academia y los gobiernos extranjeros por el canal interoceánico, que es el tema focal de cientos de estudios de esa región.

La relación de México con Colombia y Venezuela ha sido desarrollada parcialmente: más en los años de la Gran Colombia que en los posteriores.²² La de México con los otros países sudamericanos también se ha visto de modo irregular. Recientemente, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó una colección de estudios para llenar esas lagunas. Con todo, como fuente de análisis e información, las referencias obligadas siguen siendo los trabajos sobre la relación de los países anglosajones con cada uno de los países sudamericanos.²³

¹⁸ Entre numerosos libros y artículos pocos son tan ricos en datos decimonónicos como Carlos Bosch, *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, 1819-1848*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1961, y Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, Porrúa, México, 1965.

¹⁹ Por ejemplo Thomas Michael Leonard, *Central America and United States Policies, 1820s-1980s. A Guide to Issues and References*, Regina, Claremont, 1985. Para épocas anteriores sirvieron más algunos estudios propiamente de política centroamericana como Thomas Karnes, *The Failure of Union. Central America, 1824-1960*, Arizona State University, Center for Latin American Studies, Tempe, 1976; Rodolfo Pastor, *Historia de Centroamérica*, El Colegio de México, México, 1988; y Carolyn Hall y Héctor Pérez Brignoli, *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

²⁰ Verónica González Arriaga, *La política exterior de México hacia Centroamérica, 1890-1906*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, Morelia, 2000; Mónica Toussaint Ribot, Guadalupe Rodríguez de Ita y Mario Vázquez Olivera, *Vecindad y Diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana. 1821-1988*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2001. Mencionaré otros textos relacionados más adelante.

²¹ Usé Stephen Randall, *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*, University of Georgia, Athens, 1992.

²² Felicitas López Portillo (coord.), Salvador Méndez Reyes y Laura Muñoz Mata. *Bajo el manto del libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela, 1821-2000*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, México, 2004. Pero estoy consciente (en todos los casos) de las posibles deficiencias bibliográficas en México.

²³ Citaré estas obras a lo largo del capítulo 4.

En cuanto al sistema sudamericano, los libros de relaciones son menos numerosos. Hay historias diplomáticas y análisis de políticas exteriores individuales pero los estudios de relaciones internacionales multilaterales son menos, sobre todo para el siglo XIX. Los más célebres tienen que ver con grandes guerras, pero no están siempre enfocados a entender el sistema internacional más allá de esos momentos inmediatos.²⁴ Lo anterior tiene que ver con la falta de documentación, estudios y, a veces, relaciones que hayan dejado huella.

Hay una excepción, fuera de serie, que no sólo fue la base del capítulo 3 sino la inspiración de todo este trabajo. Se trata de la obra del historiador de la Universidad de California Robert N. Burr quien explicó la formación de un sistema “continental” sudamericano en los años sesenta del siglo XX.²⁵ Es de los pocos que ha estudiado la política internacional latinoamericana del siglo XIX en términos teóricos, sistémicos y autóctonos. Cincuenta años más tarde resulta sorprendente que Burr sea casi el único que haya planteado esto formalmente y que muy pocos se hayan inspirado en su obra para estudiar las relaciones de toda Sudamérica y no sólo de Chile.²⁶ Esto quizá responde a que la región despierta hoy menos interés. Yo lo tuve, sin embargo, porque pienso que no se ha llegado a la conclusión última (que Burr dejó

²⁴ Obras pioneras como las de Ramón Cárcano, *Guerra del Paraguay. Acción y reacción de la Triple Alianza*, D. Viau, Buenos Aires, 1941 o Gonzalo Bulnes, *Guerra del Pacífico*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1955.

²⁵ Véase “The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: An Exploratory Essay” [original de *Hispanic American Historical Review*, Vol. 35, No. 1, pp. 37-60 y reproducido en Jorge Domínguez (ed.), *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences. War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*, Garland, New York, 1994]. También sus dos libros: *The Stillborn Panama Congress. Power Politics and Chilean-Colombian Relations during the War of the Pacific* (1962) y *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905* (1965), ambos de la Universidad de California, Berkeley. Burr demuestra la validez de identificar sistemas políticos interestatales en la América Latina del siglo XIX, en particular en Sudamérica y la costa del Pacífico. Argumenta que Chile luchó por mantener un equilibrio en su zona circundante y luego en Sudamérica. El sistema se formó porque los actores 1) se consolidaron como estados, 2) establecieron contactos regulares entre sí y 3) rechazaron la intervención extranjera (que fue esporádica). Favorece marcos generales y “patrones integrados” más allá de disputas localizadas. Piensa que el estudio de la política sudamericana requiere un conocimiento suficiente de las relaciones interestatales del siglo XIX. Esto contradice la visión de que las relaciones internacionales latinoamericanas sólo pueden evaluarse en función de intereses y rivalidades de las potencias, relaciones bilaterales u organizaciones regionales. Con todo, Burr argumentó que alrededor del Caribe no hubo un sistema por la preeminencia de Gran Bretaña y Estados Unidos. Yo difiero por la sutil pero crucial diferencia de que en esa lucha con los ingleses, Estados Unidos no compitió por dominar un sistema ajeno, sino que rechazó la intervención inglesa en un sistema del cual se volvió y es parte.

²⁶ Salvo Ron Seckinger, *The Brazilian Monarchy and the South American Republics, 1822-1831. Diplomacy and State Building*, Louisiana State University Press, 1984. Él señala a Burr como inspiración. Saldrá en el capítulo 3.

de señalar): todos los países americanos participaron en la formación sistemas internacionales, no sólo los sudamericanos que él contempló.

3. LAS TEORÍAS

Mi propósito es estudiar interacciones políticas internacionales analítica, metódica y sistemáticamente. A pesar de incluir hechos históricos, su interpretación es siempre un ejercicio de abstracción subjetivo –uno teórico. En este apartado atiendo primero teorías internacionalistas generales y luego las de sistemas en concreto.

Por “teoría” entiendo un mecanismo cognitivo o un marco de organización de la información: el conjunto de perspectivas, discursos y paradigmas que permiten al observador construir una imagen ordenada de la realidad.²⁷ Como esa realidad es compleja, es necesario adoptar diversas escuelas o puntos de referencia.

3.1 *Análisis de las teorías seleccionadas*

Las teorías ponen distinto énfasis en su objeto de estudio y rango de análisis (*scope*) y por tanto en su metodología y alcances. Kenneth Waltz propone tres “imágenes” o niveles de análisis en relaciones internacionales.²⁸ El deseo de estudiar sistemas internacionales a gran escala me obliga a centrarme en el más amplio, el interestatal, y tomar sólo lo necesario de los otros. Las explicaciones intraestatales (institucionales o de “procesos”) y de actores individuales son importantes e interactúan con las primeras, pero agregarían complejidad sin aportar elementos fundamentales.²⁹ He descartado teorías críticas o posmodernistas como la

²⁷ Atkins, *op. cit.*, pp. 3 y 58; Scott Burchill, Andrew Linklater *et al.* *Theories of International Relations*, segunda edición, Palgrave, New York, 2001, pp. 11-15 –libro de texto con definiciones concisas (y base de esta sección).

²⁸ Kenneth Waltz, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Columbia University, New York, 1959.

²⁹ Las personalidades, discursos, regímenes, burocracias y sociedades influyen en la visión de los actores, su elaboración de políticas nacionales y exteriores y su diplomacia, pero no alteran directa o fundamentalmente la realidad interestatal, geopolítica o sistémica. En el fondo está la discusión de si la política interna afecta a la exterior o viceversa (Peter Gourevitch, “Domestic Politics and International Relations”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (ed.), *Handbook of International Relations*, SAGE, London, 2002, pp. 309-328).

constructivista.³⁰ Esos puntos de vista no son adecuados para analizar la “macropolítica” porque su fin no es el estudio de interacciones entre grandes unidades políticas. La visión constructivista sólo ayuda a entender una parte del planteamiento general (desarrollada en el capítulo 4): que aquello que los actores políticos desearon construir ideológica, diplomática e institucionalmente no siempre concordó con sus posibilidades sistémicas.

Algo similar ocurre con teorías pluralistas, sobre todo transnacionalistas, que subrayan la importancia de actores no estatales (organizaciones, sociedades).³¹ Estas teorías se desarrollaron a partir de la década de 1970 para describir nuestra realidad contemporánea. En el siglo XIX, sin embargo, la sociedad civil estaba poco organizada y tenía menos poder.³² En todo caso, los actores y procesos transnacionales de peso en América Latina eran 1) la iglesia, 2) fuerzas políticas insurgentes (rebeldes), 3) empresas y corporaciones extranjeras y 4) inmigrantes.³³ Su influencia en los sistemas internacionales americanos se mencionará cuando sea

³⁰ Richard Ashley, Robert Cox y Andrew Linklater atienden cuestiones epistemológicas y sociológicas que resultan en dominación social, política e internacional (Burchill *et al.*, *op. cit.*, pp. 155-169, 216-218). Las relaciones de poder de comunidades diversas están determinadas por factores culturales e ideológicos que van más allá de fronteras y estructuras estatales. Con esto desmantelan nociones “clásicas” de política internacional. Sin embargo, en este trabajo busco reforzar una de esas visiones clásicas aplicándola a una situación geográfica e histórica que se ha desatendido (no examinar la interacción de instituciones y sociedades con el extranjero).

³¹ Robert Keohane y Joseph S. Nye (*Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little-Brown, Boston, 1977) proveyeron la base para una teoría no monista de la comunidad política mundial, notando la incapacidad de los gobiernos para lidiar con la creciente influencia mundial de las sociedades y otros actores. El sistema internacional (o global) se ha definido como una combinación de fenómenos interestatales, no estatales y transnacionales: una estructura compleja de interacciones entre Estados, instituciones y sociedades.

³² De hecho lo estuvo menos que en la Colonia, cuando el liberalismo no había alterado la organización corporativa. Con excepción de Estados Unidos, los partidos políticos en América Latina no se formaron sino hasta fines del siglo XIX y los sindicatos a principios del XX (y no tenían relaciones internacionales). No había organizaciones no gubernamentales o carteles internacionales. Tampoco preocupaciones ambientales o intervención humanitaria. La educación y la cultura comenzaban a romper fronteras, pero la tendencia era a enfatizar lo nacional o a atraer lo más posible de Europa. Y en la resolución de problemas internacionales pesaban más las decisiones gubernamentales. No digo que sea irrelevante rastrear estos procesos hasta el siglo XIX, pero en ese período el Estado no los incluía en su definición de seguridad.

³³ La iglesia católica fue el actor transnacional más importante en América Latina y el catolicismo una coincidencia notable y perdurable. Sin embargo, el Vaticano no fue un actor de peso en las relaciones interamericanas del siglo XIX (incluso después de que reconoció a los países latinoamericanos) y los principales conflictos geopolíticos no estuvieron determinados por la religión, ni siquiera entre países menos afines culturalmente (aunque véase Atkins, *op. cit.*, pp. 271-280). Los guerrilleros y rebeldes fueron importantes en la política internacional pero solían actuar localmente (excepción evidente: las campañas de liberación sudamericana). Con todo, cuando grupos rebeldes eran apoyados por Estados vecinos sí había un factor transnacional afectando la relación interestatal. Los empresarios e inversores extranjeros fueron predominantes económicamente e influyentes en algunas decisiones políticas, pero tampoco pueden considerarse definidores de los sistemas porque buscaban maximizar sus ganancias más que alterar el equilibrio de poder político; tenían presencia en todos los países sin

pertinente. Pero desde mi perspectiva ninguno de esos elementos determinó los sistemas políticos, así que un planteamiento transnacionalista de base no se justifica.

En principio, la teoría idónea para estudiar un sistema internacional es el realismo, por sus premisas de que 1) los Estados soberanos son los actores y unidades de análisis esenciales en la política internacional y de que 2) el comportamiento interestatal ocurre en un medio o sistema anárquico (sin jerarquía o autoridades supremas) y está determinado por la búsqueda racional, egoísta y competitiva por acrecentar el poder y garantizar la seguridad y la supervivencia de los actores.³⁴ En particular, debemos considerar al neorealismo, que enfatiza la estructura del sistema internacional como determinante de políticas, acciones y la competencia entre Estados. Cómo ocurre la última es un asunto relacionado con el sistema, tema del siguiente apartado. Antes hay que cuestionar la validez de las premisas realistas.

Se ha debatido si el Estado –unidad institucional que monopoliza el uso de la fuerza legal y que tiene la autoridad para establecer las normas que rigen un territorio– es una base analítica adecuada. Aquí menciono sólo una problemática que será atendida a lo largo del trabajo: en la época colonial y el siglo XIX (no sólo en América Latina) a veces esta perspectiva es insuficiente. Hay momentos en que es importante fijarse en unidades políticas menores o no completamente consolidadas como Estados.³⁵ Considérense unidades administrativas

distinción y su competencia era sólo por mercados y recursos; *ibid.*, pp. 283-301. Finalmente, los inmigrantes ayudan a entender la evolución del sistema sólo cuando su número fue significativo para incrementar el poder, productividad y control territorial de Estados como Argentina o Estados Unidos. Sin embargo, esos procesos migratorios estaban frecuentemente controlados por los gobiernos: no había migraciones ilegales masivas.

³⁴ E.H. Carr (*The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, London, 1958) dijo que las relaciones internacionales están determinadas por el poder y que los Estados las conducen según sus capacidades e intereses; el conflicto es inevitable sin una autoridad internacional que lo prevenga. Hans Morgenthau (*Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1959) desarrolló estas ideas especificando que la política es una esfera autónoma regida por leyes propias y que la búsqueda de poder es la constante explicativa de las acciones estatales a pesar de que sus formas varíen. Finalmente, Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, McGraw Hill, New York, 1979) y otros neorealistas se centraron no tanto en interacciones como en la naturaleza estructural del sistema. El sistema anárquico condiciona la búsqueda y competencia por la acumulación del poder por parte de cada integrante.

³⁵ Aunque el Estado-Nación soberano es la unidad conceptual más importante en el estudio internacionalista, su utilidad se pone en duda por razones históricas, sociales, culturales, ontológicas. Un ejemplo: si alguien dijera que en la América Latina decimonónica no había Estados consolidados, alguien menos ortodoxo podría responder que de todos modos ellos se concibieron como tales. Por lo tanto, sus relaciones internacionales y

autónomas dentro de una organización imperial u estatal (provincias, estados menores), o unidades políticas con dos o más polos territoriales y de poder, capaces y deseosos de reclamar su derecho a ser soberanos. El que no haya un solo Estado no imposibilita interacciones “internacionales” entre estas unidades y otras. En fin: acepto las premisas realistas de anarquía y competencia por el poder y supervivencia con el entendido de que pueden usarse para describir interacciones de unidades políticas diversas.³⁶

Otra crítica al realismo proviene de una postura opuesta, el idealismo o liberalismo. Éste sostiene que, a pesar del estado anárquico y la competencia internacional, se puede llegar al acuerdo y la seguridad compartida por medio de normas, valores, instituciones y vinculaciones económicas.³⁷ Esto importa por dos razones. Primero, porque es con la veta económica del liberalismo que se entendió y justificó parte de la política comercial e imperialista de las grandes potencias y la integración de un único sistema económico capitalista. Este gran sistema contrasta con los políticos porque se refiere básicamente a interacciones financieras y comerciales y no a las políticas y diplomáticas.³⁸ No obstante, lo tomaré en cuenta en la primera parte del capítulo 1 como marco de referencia esencial del período de estudio.

Segundo, la teoría liberal importa porque con su veta institucional se entienden mejor los intentos de crear instituciones para promover la no intervención, la unión y la paz continental (un tema del capítulo 4). Sin establecer divisiones tajantes, puede decirse que en la América del siglo XIX estas dinámicas comerciales e institucionales se desarrollaron bajo

políticas exteriores podrían estudiarse e incluso predecirse en términos de intereses racionales como los que se definen por Alberto Van Klaveren, "Understanding Latin American Foreign Policies" en Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, pp. 37-46, o por Burchill *et al.*, *op. cit.*, pp. 84-103).

³⁶ No sólo me refiero a las diferencias entre unidades políticas, sino también a regímenes y composiciones sociales diversas. Las premisas del realismo funcionan por igual entre monarquías, dictaduras, repúblicas, y democracias. Las unidades políticas pueden contener naciones unitarias o poblaciones multiculturales.

³⁷ Autores desde Kant (Rousseau, Joseph Schumpeter, Francis Fukuyama) han sugerido que la democracia (republicanismo), la libertad comercial y la seguridad colectiva pueden conducir a una “paz perpetua”. La teoría se ha sofisticado: se dice que el establecimiento de “capas concéntricas” de interdependencia económica asegura que un Estado no pueda actuar de forma agresiva sin comprometer su bienestar. Sin embargo, la importancia que se da a las relaciones económicas puede verse también como la justificación de la explotación imperialista, que a su vez puede derivar en dominación política (*ibid.*, pp. 29-53). Estoy consciente de que las vinculaciones económicas no son inocuas y significan poder, pero no son el enfoque de este estudio.

³⁸ *Vid. infra*, nota 42.

premisas liberales mientras que la construcción simultánea de los dos sistemas políticos siguió más bien premisas realistas. Fueron procesos complementarios y no excluyentes.³⁹ En todo caso, en mi propuesta de la política internacional latinoamericana del siglo XIX pesa más el realismo porque considero que las cuestiones de poder relativo y control territorial tenían que solucionarse (las unidades políticas tenían que encontrar un *modus vivendi*) antes de que fuerzas económicas o legalistas pudiesen promover la paz y la cooperación.

Con todo, mi visión no es enteramente realista. Si así fuera, acabaría recorriendo el sendero de estudios geoestratégicos con los cuales sólo se busca analizar los elementos y escenarios capaces de alterar las posiciones relativas de poder de los Estados (y por lo tanto de llevarlos a la guerra en el presente o el futuro).⁴⁰ Aunque hay coincidencias, éste no es un estudio de geopolítica, sino uno de interpretación de cómo se desarrollaron las relaciones internacionales históricamente.

Además he considerado elementos de otras “tradiciones”.⁴¹ De las consideraciones revolucionarias y marxistas, en concreto, he tomado en cuenta no las ideológicas, pero sí las

³⁹ Se ha privilegiado el liberalismo en estudios recientes de política latinoamericana por la importancia del regionalismo institucional, la democratización y la integración económica. Las visiones realistas se han rechazado algo tras el agotamiento de las nacionalistas. Weston H. Agor y Andrés Suarez (“The Emerging Latin American Political Subsystem”, en *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 30, No. 4, 1972, pp. 153-166) critican la mirada político-sistémica de Burr (*vid. supra*, nota 25) alegando que las relaciones económicas tienen más fuerza que las nacionales en las relaciones interamericanas. Otro que usa “sistema” en términos económico-regionalistas es Per Olav Reinton, “International Structure and International Integration. The Case of Latin America”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 4, No. 4, 1967, pp. 334-365. Pero en ambos casos se tiene en mente sobre todo la segunda mitad del siglo XX.

⁴⁰ Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*, Stanford University-Praeger, 1985. Geopolítica: el impacto de la política exterior y de seguridad en determinadas condiciones geográficas; la relación entre la política de poder y la geografía. Las consideraciones geoestratégicas y de *realpolitik* se privilegiaron en la segunda mitad del siglo XIX por países que basaron su seguridad y política exterior en nociones positivistas y darwinistas inspiradas en el pensamiento francés y alemán [Friedrich Ratzel (1844-1904), Rudolf Kjellén (1854-1922)]. Brasil formó toda una escuela centrada en la “grandeza” (su equivalente del Destino Manifiesto). Chile y Argentina adoptaron ideas navales similares a las de Alfred Thayer Mahan (1840-1914) y todos dejaron escritos de política internacional. El problema es que son estudios enfocados a la guerra, y su visión histórica es limitada (enfocada al momento inmediato). Una excepción es el estudio de Paul Kennedy (*The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York, 1987) que es simultáneamente un prolongado repaso histórico del sistema internacional y un análisis de la geopolítica mundial basado en consideraciones tanto políticas como económicas. Sin embargo, Kennedy dice poco de porciones marginales del sistema, como América Latina, o de los “poderes menores”. Henry Kissinger (*Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994) también contextualiza el realismo y la geopolítica atendiendo consideraciones históricas y diplomáticas, pero relega a los actores latinoamericanos de igual modo.

⁴¹ Martin Wight, *International Theory. The Three Traditions*, Leicester University Press, London, 1991.

relativas a facetas de política internacional relevantes para el estudio de sistemas: primero, una visión afín al análisis de estructuras y procesos (algo relacionado, sobre todo, con la teoría de “sistemas mundiales” de Immanuel Wallerstein);⁴² segundo, el entendimiento del papel de la “potencia revolucionaria” o “revisionista”, una entidad política que experimenta una revolución o cambio de mentalidad y busca asegurar su supervivencia (e incluso exportar sus ideas) por medio de una política exterior agresiva, expansionista o alteradora del *status quo* internacional, lo cual genera sensación de amenaza y reacción por parte de los vecinos.⁴³

Finalmente, no creo que esta tesis sea totalmente realista porque, en su flexible aceptación de varias teorías y en su incorporación del análisis histórico, es afín sobre todo a los planteamientos racionalistas de la escuela inglesa.⁴⁴ Tal visión ecléctica sirve para liberarnos de las rigideces teóricas. Creo que esto es útil si vamos a estudiar un pasado que puede ser más complejo o distinto a las realidades actuales. Baste fijarnos en el estudio del sistema internacional, que se ha hecho más complejo y adecuado a realidades históricas particulares con ayuda, insisto, de la escuela inglesa.

⁴² El autor describe teórica e históricamente la integración de un sistema capitalista mundial en el que los principales actores europeos subordinaron económicamente a los demás. América Latina jugó siempre un papel esencial, pero ni siquiera así recibe atención cuidadosa en *The Modern World-System III. The Second Era of Great Expansionism of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s*, Academic, New York, 1988, pp. 193-256.

⁴³ Las revoluciones pueden ser causadas por sucesos internacionales como el debilitamiento de un Estado frente a otros, una determinada coyuntura económica o una guerra. Por otro lado, las revoluciones pueden provocar conflictos internacionales, ya sea por sus consecuencias o la reacción que desencadenan. Esto se discute en el libro de Stephen Walt (*Revolution and War*, Cornell University Press, New York, 1996) donde se sistematizan los posibles desenlaces internacionales de una revolución de acuerdo al “equilibrio de amenazas” (las relativas capacidades, percepciones y agresividad de poderes revolucionarios y reaccionarios). Es útil recordar a David Armstrong (*Revolution and World Order. The Revolutionary Stage in International Society*, Clarendon, Oxford, 1993), quien define el Estado revolucionario o revisionista como uno cuya relación con otros se basa en la insistencia del primero en que haya un cambio fundamental en los principios aceptados (*status quo*): qué tanto se “socializa” la revolución determina si habrá guerra o paz. Aunque sólo las elaboro un poco en el capítulo 2 – este trabajo incluye mas no se centra solamente en poderes revolucionarios– estas premisas están implícitas en los momentos de cambio (o cambio potencial) en los sistemas internacionales estudiados.

⁴⁴ Wight, Buzan, Little, Adam Watson, Hedley Bull y otros racionalistas argumentan que hay un punto de encuentro entre las distintas tradiciones, sobre todo la realista y la idealista. Como se verá en la sección de sistemas, Bull dice que en el mundo hay un sistema internacional anárquico de base pero que la humanidad busca civilizar (dar orden, justicia, igualdad y normas) a las relaciones internacionales (Burchill *et al.*, *op. cit.*, pp. 104-121; Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, MacMillan, New York, 1977). La escuela inglesa ha explicado la contradicción entre el “estado de guerra” realista y los avances diplomáticos, legales, cooperativos e institucionales que de hecho lo regulan.

3.2 El sistema internacional

A mediados del siglo XX las ciencias sociales empezaron a incorporar premisas sistémicas de las ciencias naturales y la termodinámica en el análisis de la política nacional e internacional: en el primer caso destaca el trabajo pionero de David Easton, mientras que en el segundo ya he mencionado varias aproximaciones, incluida la neorealista.⁴⁵

Un sistema es un conjunto de unidades que interactúan o son interdependientes y que al serlo conforman un todo integrado. Un sistema tiene una estructura u ordenamiento (“forma”, “configuración”); unidades constitutivas; relaciones entre esas unidades (“procesos”, “operaciones”); y (de ser “abierto”) conexiones con otros sistemas y el “medio” externo.⁴⁶ Hay sistemas estatales, gubernamentales, económicos, sociales, culturales, etc. La dificultad de usar un concepto tan sencillo para explicar la política internacional se debe a que no siempre está claro qué Estados forman un sistema, qué los une o qué mecanismos explican su relación o funcionamiento como un todo orgánico.⁴⁷ Es útil comenzar identificando un sistema internacional cuando hay contacto intenso y periódico entre unidades.

⁴⁵ *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, New York, 1953. También consúltese Karl Kaiser, "The Interaction of Regional Subsystems: Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of Superpowers," *World Politics*, Vol. 21, No. 1, 1968; Michael Banks, "Systems Analysis and the Study of Regions", en *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 1969, pp. 335-360; William R. Thompson, "The Regional Subsystem. A Conceptual Explanation and a Propositional Inventory", en *International Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1973, pp. 89-117 (quien a su vez sirve de pauta para una discusión del sistema internacional, teórica y aplicada al caso latinoamericano, en Atkins, *op. cit.*, pp. 3-55); y Stephen Pelz, "On Systematic Explanation in International History", en *International History Review*, Vol. 12, 1990, pp. 762-781.

⁴⁶ Según las referencias anteriores (*passim*), un sistema se define según los patrones de interacción que hay entre sus unidades constitutivas y de acuerdo a una estructura determinada. La “estructura” (ordenamiento, configuración) se refiere a los principios y patrones según los cuales las unidades están posicionadas en relación a ellas mismas. Los “procesos” (operaciones) resultan de las interacciones dentro y entre esas unidades (que pueden tener varios “sectores” –políticos, económicos, militares). (La intensidad y regularidad de esas interacciones depende de la “capacidad de interacción”, variable que en el ámbito internacional está en función de condiciones fisiográficas, tecnología y vías de comunicación y la capacidad organizativa de las unidades.) En general se acepta que el sistema internacional contemporáneo tiene una estructura anárquica (sin autoridades o jerarquías) y por lo tanto sus unidades operan en condiciones de igualdad (sin diferencias funcionales). En la realidad, el poder (la capacidad de hacer que el otro actúe de manera contraria a sus intereses) está distribuido de forma inequitativa, y esto tiene consecuencias en los procesos, o sea, el comportamiento e interacciones de las unidades (guerra, paz, alianza, diplomacia, organización, cooperación, competencia). Las distintas teorías internacionalistas explican cómo y por qué se llega a estos resultados dentro del sistema.

⁴⁷ Algunos argumentan que no hay sistemas políticos por la falta de regularidad.

Para Hedley Bull, hay un sistema político internacional cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto e impacto el uno sobre el otro.⁴⁸ Esto implica interacción y regularidad, y no prejuzga si las relaciones son igualitarias o no, pacíficas o agresivas, buenas o malas. De hecho, Bull dice que si los Estados establecen valores e intereses compartidos y se supeditan a reglas e instituciones comunes a pesar de que no hay una autoridad superior están en camino de formar otra cosa: una *sociedad* internacional –un paso más “civilizado” en la conducción de las relaciones internacionales.⁴⁹ Al distinguirlo de “sociedad”, Bull nos permite llegar a una definición mínima de “sistema” internacional. En él no hay autoridades, valores o instituciones compartidas: hay un conjunto de actores políticos interactuando en una situación anárquica que asociamos con la teoría realista.

El “pegamento” que conforma el sistema, la situación que mantiene lazos continuos entre unidades, es el hecho de que cada una busca maximizar su poder e intereses frente a las demás para sobrevivir y, por tanto, afecta y es afectada por todos. Cualquier acción de una unidad afecta a las otras (sobre todo cuando con ella se busca perjudicar al prójimo o alterar las posiciones relativas de poder); eso mantiene a cada unidad al tanto de las acciones de todos los miembros del sistema de forma intensa y regular, o sea, en interdependencia orgánica.⁵⁰ De esta situación es difícil librarse: cada unidad, incluso si se hace más poderosa, seguirá siendo afectada de alguna manera por los cambios e interacciones de su sistema.⁵¹

⁴⁸ La interacción entre los miembros tiene que ser suficiente como para hacer de la conducta de cada uno elemento necesario para el cálculo de la de otro (Bull, *op. cit.*, pp. 9-10).

⁴⁹ *Ibid.*, p. 13. Esto refuerza algo que dije al hablar de liberalismo y realismo: en la América del siglo XIX se buscó infructuosamente edificar una sociedad internacional (hispanoamericana, panamericana) por medio de leyes, congresos y organizaciones cuando todavía se estaban definiendo los elementos y relaciones de los sistemas internacionales. Esta “tensión” es característica de toda la historia política occidental e internacional.

⁵⁰ Los miembros de un sistema internacional buscan mantener su independencia y competir con otros para sobrevivir y satisfacer sus intereses: 1) comparten la convicción de que cualquier cambio significativo en sus posiciones relativas de poder puede amenazar los intereses de miembros individuales, por lo que cada uno busca una estructura de poder que le sea favorable y 2) compiten entre sí para aumentar su poder y posición frente a los otros (el conflicto está implícito); Atkins, *loc. cit.* Otra definición, de Kaiser (art. cit., p. 86), habla de un “patrón de relaciones entre unidades de política internacional que exhibe cierto grado de regularidad e intensidad de relaciones así como la conciencia de interdependencia entre dichas unidades”.

⁵¹ El sistema sigue existiendo si una unidad es o se hace hegemónica (con lo cual justifico plantear un sistema que incluya a Estados Unidos y otros países débiles). La razón: sigue habiendo unidades diferenciadas con

Cabe agregar que un sistema no implica continuidad geográfica. Si se habla de sistemas económicos, las vinculaciones intensas y regulares pueden existir a pesar de las distancias (por ejemplo comercialmente). En los sistemas políticos, sin embargo, la proximidad territorial es importante, sobre todo en etapas formativas cuando los Estados se están definiendo territorialmente. Para que haya un sistema no basta que haya lazos diplomáticos constantes: también debe haber una cercanía que haga evidente que el engrandecimiento o fortalecimiento de una unidad pone en riesgo la integridad, seguridad o autonomía de las demás.

En América (no en balde definida como el “Nuevo Mundo”) las continuidades territoriales sí tuvieron importancia histórica en el desarrollo de sistemas autóctonos. El hecho de que el continente americano esté físicamente aislado implica que sus actores tienen intereses que otros no comparten. En particular, los actores europeos tuvieron intereses territoriales minúsculos ahí tras las independencias. Se justifica entenderlos como actores externos:⁵² influyentes, pero con pocos intereses de seguridad en juego —o al menos no comparables a los de los actores constitutivos.⁵³ Con lo anterior también se justifica entender a Estados Unidos como parte de un sistema americano y no como actor externo —que es la norma.⁵⁴

relaciones entre sí. ¿El sistema se erradicaría si dicha unidad hegemónica absorbiera territorialmente a una débil? Depende, creo yo. Si esa unidad hegemónica fuese un imperio que admite cierta autonomía política al interior, perdurarían las relaciones sistémicas entre unidad dominante y dominada.

⁵² El “medio externo relevante” se compone de aquellos actores que están fuera de la “frontera” del sistema pero que aun así mantienen lazos significativos o regulares con ellos. “Frontera” es el límite fuera del cual ya no ocurren interacciones sistémicas; Atkins, *op. cit.*, pp. 25-31. O sea, un actor externo puede interactuar con los miembros del sistema (influir, comerciar, aliarse con o contra ellos), pero no comparte la misma convicción de que cualquier cambio en las posiciones relativas de aquéllos amenaza sus intereses. Un país como Gran Bretaña podía ser influyente en un país latinoamericano, pero no iba a perder territorio o seguridad propia sólo porque ese país fuera más amenazado por otros. Hay quien discutirá esto porque los intereses de las grandes potencias se fueron definiendo cada vez más en términos de acceso a mercados y zonas de influencia. Sin embargo, no era lo mismo que Brasil fuera invadido por Argentina a que Alemania se unificara. La razón: se trataba de sistemas distintos con miembros al tanto de intereses geográficamente separados (no en balde Napoleón III se retiró de México cuando Alemania movilizó tropas a la frontera francesa).

⁵³ Hay que distinguir sistema de “zona de seguridad”. La segunda es definida por un gobierno o Estado particular de acuerdo a planteamientos que varían a lo largo del tiempo y toma en cuenta todos los factores que lo ponen en riesgo según dicha definición (puede englobar varios sistemas interestatales, zonas despobladas, mares, la atmósfera, el espacio exterior). Sistema tampoco es lo mismo que zona de influencia, pues un actor puede tener gran influencia dentro de su sistema (como actor constitutivo) y fuera de él (como agente externo).

⁵⁴ Hay que desligarnos de la barrera cultural tajante que la literatura ha trazado entre el mundo latinoamericano y el estadounidense (fruto de la creencia del “excepcionalismo” del segundo). (Vemos una muestra de ella en Lawrence E. Harrison, *The Pan-American Dream. Do Latin America's Cultural Values Discourage True Partner-*

Cuando hay continuidades territoriales los sistemas internacionales suelen llamarse regionales. Sin embargo, esto no los equipara con “regiones” geográficas, pues eso implica más bien compartir una cantidad considerable de rasgos históricos, ambientales y culturales.⁵⁵ Yo me limito a hablar de sistemas internacionales “americanos” (por la zona, área o continente en que se formaron) sin prejuzgar sobre la diversidad de regiones fisiográficas o culturales que pueden comprender.⁵⁶ También hay que notar que los sistemas no son excluyentes entre sí. Un sistema puede contener otros.⁵⁷ Además, dos sistemas pueden traslaparse (un Estado puede pertenecer a dos o más sistemas). Y todos los actores de distintos sistemas pueden simultáneamente pertenecer a un único sistema económico o político mundial.

Finalmente, continuando con la discusión de la validez del Estado como unidad analítica adecuada, Buzan y Little dicen que, a lo largo de la historia, los sistemas se han compuesto de unidades diversas con distintos métodos y capacidades de interacción. La propuesta es compleja⁵⁸ pero de ella concluyo que en el siglo XIX el sistema internacional no estaba con-

ship with the United States and Canada?, Basic Books-Harper Collins, New York, 1997, pp. 21-33.) Estados Unidos puede ser simultáneamente un actor en el sistema mundial, en el sistema de América Norte, en el sistema de América Media (donde fue predominante) y un agente externo en el sistema de América Sur.

⁵⁵ El análisis sería más complejo aún. Tendríamos que definir regiones históricas, geográficas, económicas y culturales (el Bajío, la Huasteca) e insertarlas en el juego de política internacional. En este trabajo atenderé sólo los elementos necesarios para entender la dinámica política. Cabe señalar que la sola existencia de características comunes no implican un sistema; éste ha sido el error de querer definir un sistema o regionalismo “latinoamericano”: se hace buscando sólo coincidencias culturales más que patrones políticos.

⁵⁶ De paso, hay que desmentir el papel preponderante atribuido a las barreras físicas: montañas, selvas y cuerpos de agua dificultan las comunicaciones pero no las aniquilan y un sistema puede existir a pesar de ellas.

⁵⁷ Se podría argumentar que este trabajo es de subsistemas —objetos de estudio “intermedios” entre los actores individuales (Estados) y el sistema internacional mundial. Sin embargo, la teoría de subsistemas no es clara. Se dice que un subsistema se forma con algunos de miembros del sistema que interactúan entre ellos de forma regular y distintiva a pesar de también participar en el sistema mayor (el ejemplo más convincente en nuestro caso sería Centroamérica); Atkins, *op. cit.*, pp. 4, 21-26. Sin embargo, no queda claro cuándo es válida la distinción. En este trabajo yo hablo simplemente de sistemas (y, de ser necesario, sistemas dentro de sistemas).

⁵⁸ Buzan y Little (*op. cit.*, pp. 7, 18-21, 69-88, 70-109, 369-70) dicen que las visiones eurocéntricas son inadecuadas para analizar la evolución del sistema internacional. Ha habido tres etapas: la de cazadores recolectores, la de las primeras unidades protoestatales y la moderna (estatal). En una etapa dada pueden coexistir unidades de diversa naturaleza, que no sólo interactúan entre ellas sino que están en diálogo con el sistema total, sistemas particulares, subunidades (gobiernos, comunidades, empresas) e individuos. Los sistemas existen por la interacción recurrente y sustancial entre una gran diversidad de actores, niveles y sectores, resultando en sistemas políticos, económicos, sociales y culturales de distinto tipo, rango e intensidad (imperios y tribus coexisten; un sistema de canje y un sistema capitalista moderno conviven). En una etapa dada puede haber todas las posibles combinaciones de sistemas. Para estos autores, el siglo XIX es una etapa de aumento en las capacidades de

formado como lo conocemos en términos modernos: o sea, siguieron operando algunas unidades, patrones y estructuras propias de etapas anteriores que no siempre eran estatales.⁵⁹

3.3 *El equilibrio de poder y la estabilidad*

Como el sistema implica competencia y conflicto, es necesario explicar la paz y la estabilidad. Siguiendo las teorías realista y de sistemas, la paz no resulta de la buena voluntad de los actores sino de una situación en que las unidades del sistema, por temer la reacción de las demás, no se atreven a actuar de manera que se alteren significativamente las posiciones relativas de poder y/o se generen situaciones u agresiones que desemboquen en una reacción contra ellas o en un conflicto que afecte la seguridad y supervivencia de todos. En principio, la paz se mantiene si en un sistema internacional los actores se contrarrestan efectivamente.

La consecución de la paz mediante la preservación de un *status quo* se ha asociado con el “equilibrio de poder”. Sin embargo, hay una compleja discusión sobre qué es y cómo se mantiene éste. Resumiendo: algunos dicen que el equilibrio de poder es la descripción de una situación real y otros que es un objetivo de política exterior y una construcción de la élite política; algunos dicen que puede alcanzarse de forma natural (automática), pero otros que es necesaria la negociación, las alianzas y otros instrumentos diplomáticos; por último, hay quienes dicen que implica igualdad de poder (o la búsqueda de la misma) por parte de las unidades del sistema mientras que otros claman que simplemente significa el mantenimiento de un orden previamente establecido, sea igualitario o no.⁶⁰

Según Richard Little, las primeras dos discrepancias resultan del hecho de que equilibrio de poder se ha teorizado de formas distintas a lo largo de la historia y que ha derivado

interacción, una etapa de expansión del sistema económico mundial, y la época en que se acaba de definir un sistema global de gran escala en términos de las grandes potencias; pero eso no excluye otros sistemas.

⁵⁹ Incluso hoy subestimamos la existencia de dinámicas sistémicas no estatales en, digamos, Afganistán.

⁶⁰ Los críticos liberales argumentan que la búsqueda de un equilibrio de poder es peligrosa y amoral –por lo que lo único que puede garantizar la paz es la creación de leyes, organizaciones y acuerdos colectivos y democráticos que garanticen la cooperación. Pero el “deber ser” y el “ser” difieren, y aquí busco explicar el conflicto y la paz de sistemas en un período histórico donde simplemente no había leyes compartidas.

en dos modelos básicos: uno en el que los miembros del sistema contrarrestan la hegemonía conscientemente y otro (cercano al neorealismo) en el que la estructura del sistema garantiza en sí misma que ningún miembro despunte.⁶¹ Yo no me inclinó por ninguno de los dos discursos porque creo que en los casos analizados hubo actores que conscientemente buscaron contener el fortalecimiento de otros (cuando Chile se opuso a la unificación de Perú y Bolivia, por ejemplo) y también momentos en que la configuración del sistema desalentó ciertas acciones (casos en que no hubo agresiones porque se anticipó una reacción de otros).

La tercera discrepancia se relaciona con la jerarquía dentro del sistema. Esto nos remite otra vez a Waltz. Según él, en un sistema anárquico, a pesar de la supuesta igualdad de las unidades, el poder se puede repartir de distintas formas resultando en configuraciones unipolares (donde un miembro tiene poder hegemónico), bipolares, o multipolares (donde el poder se comparte más equitativamente).⁶² En el primer caso, por definición, la hegemonía no se contrarresta (ni consciente ni automáticamente) y por eso no se puede hablar de equilibrio ni igualdad; en los otros dos, sobre todo el multipolar, hay más posibilidad de que se mantenga el equilibrio —aunque la igualdad absoluta tampoco está asegurada.

⁶¹ Para este autor, en “equilibrio de poder” vemos el paso de un concepto de agente a uno de estructura. Inicialmente la idea se asoció con acciones diplomáticas y militares y mecanismos regulatorios (alianzas, incremento de armamentos, anexiones, intervención) pero con el paso del tiempo también se entendió como imperativo moral, ley natural y un contexto en el que se desenvuelven las relaciones internacionales (*The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 86). Ambas ideas perduran. Las primeras resultan en modelos en donde la hegemonía se contrarresta con acciones (*counterbalance*). Las segundas se asocian con una báscula con pesos y contrapesos. Bull prefiere el primer modelo: un orden perdurable depende de instituciones acordadas, ya que de otro modo hay cambios de poder constantes (imposibles de “equilibrar”) y una paz precaria. (Los sistemas no están estáticos. Equilibrio no significa falta de cambio y hay fluctuación en las relaciones de poder. Por ejemplo: si el fortalecimiento de una unidad se contrarresta el *status quo* se mantiene; si se contrarresta parcialmente el equilibrio sigue en pie pero una unidad ya se ha fortalecido a expensas de otras; y si no se contrarresta, el equilibrio se rompe —quizá con una guerra— y una unidad domina y busca preservar el nuevo orden que le favorece.) Waltz, en cambio, favorece el otro modelo: las decisiones individuales importan poco si un sistema es estable o inestable por naturaleza.

⁶² Para Waltz (*op. cit.*, 1979) un sistema es jerárquico o anárquico. En el primer caso hay relaciones de subordinación y diferencias funcionales. En el segundo hay igualdad entre las unidades pero el poder se distribuye inequitativamente en “polos”. Las unidades y relaciones del sistema anárquico son afectadas por el grado de unipolaridad o multipolaridad. En el primer caso, un actor concentra el poder hegemónicamente (tiene gran capacidad de actuar y elaborar políticas sin tomar en cuenta las acciones de los demás). En el segundo caso el poder se reparte más equitativamente. Pero la bipolaridad es más estable (Little, *op. cit.*, pp. 193-205).

Ni la igualdad ni el equilibrio de poder son condiciones forzosas para que exista un sistema. En la realidad sería inverosímil que no hubiera miembros más fuertes que otros deseosos de mantener la situación que los colocó en esa posición dominante dentro de un sistema particular. Si el sistema es multipolar, puede esperarse la búsqueda de un equilibrio de poder igualitario, sí, pero igualitario en términos de los más fuertes. Y si el sistema es unipolar, entonces puede esperarse que el poder hegemónico busque mantener el dominio monopolístico, controlar a los demás y evitar un cambio de estructuras o relaciones entre las unidades políticas menores que afecte no su hegemonía pero sí la estabilidad y sus intereses en zonas localizadas del sistema. Cabe señalar que incluso en un sistema hegemónico los actores débiles siguen buscando equilibrios secundarios entre ellos e incluso cierto revisionismo.⁶³

En ambos sistemas los actores dominantes buscan la estabilidad y el mantenimiento del *status quo* para mantener vivas las desigualdades existentes. La diferencia es que en el caso multipolar eso se busca por vía del equilibrio de poder (porque eso mantiene en condición de superioridad a varios) y en el unipolar por vía de la dirigencia (porque eso mantiene hasta arriba a uno). Al final esto no está desligado del mantenimiento de la paz en cada tipo de sistema, ya que el hecho de que una cúpula domine desalienta grandes intentos revisionistas de los otros⁶⁴ y propicia la estabilidad. Así se entiende algo como la *Pax romana*, *britannica* o *americana* —una garantizada o avalada por el poderoso.

3.4 La visión sistémica en el continente americano

En mi opinión, las distinciones anteriores son útiles para aventurar hipótesis de cómo fueron distintos los dos sistemas en América. Pero antes de eso concluyo esta sección con un comentario de cómo se ha usado la teoría de sistemas en dicha área de estudio.

⁶³ Incluso los estados derrotados y débiles deben incorporarse y mantener una posición dentro del sistema. Entre perdedores y ganadores tiene que haber un nuevo orden. Esto es lo que ocurrió en América Media.

⁶⁴ El rompimiento del *status quo* no es siempre más sencillo en uno u otro caso. Depende del poder de las unidades dominantes y revisionistas. El cambio en el sistema viene tanto de fuera (derrota militar) como de dentro (colapso económico, cambios en distribución de poder y las capacidades estatales).

La visión dominante es que hay una sola región “latinoamericana y caribeña”. Se privilegiaban las coincidencias históricas, políticas y culturales por encima de la heterogeneidad. Sin embargo, hay autores que han propuesto cosas distintas. Atkins describe varios subsistemas (México, circuncaribeño, Centroamérica, Sudamérica) dentro del sistema de “Latinoamérica y el Caribe” mientras que Calvert habla de dos sistemas interrelacionados (caribeño y sudamericano). O sea, plantean en sus introducciones algo similar a este estudio. El problema es que no lo desarrollaron: el análisis subsecuente viene por temas, países, etapas. El período 1820-1890 se llama simplemente de “dominio europeo”;⁶⁵ se considera que Estados Unidos imperó por igual en todos lados; sólo a Sudamérica se le concede cierta autonomía; la región caribeña se considera un “*shatterbelt*”, zona de rivalidad de las grandes potencias y nada más.⁶⁶

Para el estudio de las relaciones internacionales “regionales” en el siglo XIX se ha sugerido usar de base el planteamiento de John Mearsheimer, quien entiende la evolución histórica de la política internacional no como un proceso unitario sino uno condicionado por regiones geográficas. El aislamiento entre Europa y Estados Unidos, por ejemplo, derivó en dinámicas internacionales distintas. En concreto, ese autor piensa que hasta antes de las guerras mundiales había un sistema multipolar en Europa y uno unipolar en América. Reconoce, sin embargo, que la obra de Robert Burr abre la posibilidad de estudiar otros sistemas en ese continente.⁶⁷ Yo he decidido explorarla.

⁶⁵ Calvert, *op. cit.*, pp. 4-5 y Atkins, *op. cit.*, pp. 22-37 (dos sistemas). *Ibid.* pp. 42-49 (etapas).

⁶⁶ Child, *op. cit.*, p. 2-3.

⁶⁷ *The Tragedy of Great Power Politics*, University of Chicago-Norton & Company, New York, 2001. El autor dice que el sistema internacional no es total sino que tiene equilibrios locales (regionales). Al competir constantemente, los actores buscan la “hegemonía regional” (p. 141). Para obtenerla, Estados Unidos y Gran Bretaña se beneficiaron de su “insularidad”; Estados Unidos la alcanzó más rápido por una improbable ausencia de fuerzas equilibradoras locales y externas. Una de las ventajas de adquirir hegemonía regional es que ese actor puede aprovecharse de ella para intervenir en otros sistemas, haciendo de “*offshore balancer*” o recurriendo al “*buckpassing*” (dejar que otros Estados equilibren o contengan las agresiones por él); pp. 269-271. Lamentablemente, Mearsheimer también da prioridad en su estudio a las grandes potencias y dice poco de su relación con zonas no protagónicas como, por ejemplo, Sudamérica (no queda claro si ahí hubo *buckpassing* o cuándo). Por ello, Mearsheimer concluye sin remordimiento que globalmente, del siglo XIX en adelante, coexistieron un sistema multipolar europeo y un único sistema unipolar americano. Yo digo algo distinto. Pero más allá de que

4. HIPÓTESIS, PROPUESTAS CONCRETAS Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

En concreto y para resumir, en este trabajo:

1) Concluyo que el siglo XIX atestiguó la formación y consolidación de dos sistemas políticos internacionales independientes y diferenciados en América.⁶⁸ Espero definir sus características y dinámicas. El primero, de América Media es el tema del segundo capítulo mientras que el de América Sur se desarrolla en el tercero. A los extremos de estos dos capítulos “específicos” hay dos capítulos contextuales. El primero de alguna manera forma parte de esta introducción (incluye otros preámbulos históricos y teóricos) mientras que en el cuarto se hacen las comparaciones pertinentes y se ofrecen las reflexiones conclusivas.

En el fondo éste es un ejercicio de política comparada. Sin embargo, el tema involucra tantas variables que sería imposible mantener el rigor metodológico que ese tipo de estudios reclama en un espacio tan reducido; implicaría una investigación más minuciosa (incluso cuantitativa).⁶⁹ Aquí hago una comparación, pero privilegio la narrativa y una presentación más flexible de las ideas.

2) Con todo, sí hay una propuesta. Las dos variables independientes (explicativas) son los dos sistemas propuestos y la variable dependiente es su efecto sobre la actuación y posición internacional de los actores. Espero concluir que una de las diferencias entre ambos sistemas es que, en el primero, uno de los actores (Estados Unidos) alcanzó tal poder y excepcionalidad que eliminó las aspiraciones de los demás, mientras que en el segundo hubo

mi alternativa convenza, hacen falta más estudios de la política internacional de los medianos y pequeños actores; ver únicamente a las grandes potencias está impidiendo una comprensión integral de la realidad internacional. Más de esta discusión en Louis J. Cantouri y Steven L. Spiegel, *The International Politics of Regions. A Comparative Approach*, Prentice-Hall, New Jersey, 1970; y en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, New York, 1995.

⁶⁸ El punto no es cuestionar si hay o no sistemas o subsistemas latinoamericanos o americanos en el siglo XIX sino cuándo, por qué y de qué modo se forman, así como qué los caracteriza (sus componentes, relaciones, funcionalidad, percepciones). Explicaremos cómo se sistematizaron (diferenciaron y jerarquizaron).

⁶⁹ Lo cual no disminuye las afinidades con autores como Charles Tilly, Theda Skocpol o Dietrich Rueschmeyer, quienes favorecen el estudio comparativo de “grandes estructuras y procesos” (Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Russell Sage Foundation, New York, 1984). Aquí, el problema con un ejercicio comparativo de gran escala es que no hay referentes contemporáneos que hagan de control. Los latinoamericanos son los dos primeros sistemas internacionales poscoloniales de la historia.

pesos y contrapesos que permitieron mayor reparto de poder y competencia. O sea, propongo que el sistema de América Media fue uno de “dominio hegemónico” (“unipolar”) mientras que el de América Sur fue uno de “dominio compartido” (“multipolar”).

En el primero los actores débiles vieron limitadas sus acciones por *un solo* actor dominante mientras que en el segundo los actores débiles se vieron limitados por *varios* actores dominantes a la vez que éstos se limitaron entre sí. En ambos casos, sin embargo, se mantuvo y consolidó un sistema y se desarrollaron mecanismos para mantener su estabilidad (y en el segundo caso conservar el “equilibrio” entendido más o menos igualitariamente). Espero que al final quede claro cómo fue la estructura y qué tanto más estable o igualitario fue un sistema a comparación del otro.

3) Los sistemas contribuyeron a la disminución en número y/o intensidad de conflictos internacionales de gran escala entre los actores constitutivos. La consolidación del sistema favoreció la estabilidad macropolítica a pesar de los múltiples conflictos internos y fronterizos de menor escala.

4) La primera hipótesis no excluye la posibilidad de que haya habido más sistemas. Como se verá, los dos grandes sistemas se integraron a partir de sistemas y unidades políticas menores.⁷⁰ Tampoco se excluye la formación paralela (de hecho conflictiva) de un sistema más grande. De ese conflicto, el que involucra proyectos hispanoamericanos, panamericanos e interamericanos —uno de interpretación— hablaré en el capítulo 4, donde *grosso modo* concluiré que las posibilidades de unión hispanoamericana o panamericana eran mínimas en el siglo XIX dadas las condiciones sistémicas. En el capítulo 4 también hablaré de casos que no encajan exclusivamente en uno u otro sistema.

⁷⁰ El segundo tema es muy importante y se discute a fondo en la segunda sección del primer capítulo.

5) Los sistemas se formaron independientemente de sus regímenes o características políticas, sociales y culturales. Cuando los factores internos importaron en la formación del sistema se mencionan en la tercera sección del primer capítulo.

6) Finalmente, hay que considerar el papel de los agentes externos (europeos). Se ha considerado que la política internacional latinoamericana estuvo en función de las grandes potencias. Si bien esto tiene algo de cierto, en este trabajo dejo el tema de lado: las intervenciones fueron limitadas en tiempo y espacio y quizá les hemos dado un papel desmedido en términos globales. En todo caso, hablo del papel de los actores externos en la última parte del capítulo 1 y las secciones finales.

La hipótesis es que los sistemas fueron más o menos influidos mas nunca determinados por actores externos.⁷¹ O sea, fueron principalmente procesos e intereses autóctonos (americanos) los que justificaron y dieron forma a los dos sistemas.⁷² De hecho, como la formación de un sistema autónomo implica el desapego de influencias externas, espero ahondar al final en las formas en que los sistemas enfrentaron y rechazaron crecientemente el intervencionismo. Valdría quizá lanzar la hipótesis de que el sistema sudamericano, al ser más igualitario y compartir poderes y responsabilidades, fue más efectivo invalidando el involucramiento foráneo.

⁷¹ Esto no invalida la posibilidad de que se haya usado la fuerza de potencias extranjeras para respaldar posiciones de poder determinadas en conflictos internos (por ejemplo con la venta de armas); en esos casos, yo propongo, podría hablarse de *momentos* en que los sistemas fueron más “intervenidos” o en los que el mantenimiento de cierta configuración sistémica, o cierto equilibrio, fue “asistido” o “desasistido”.

⁷² La evidencia sugiere que en el pasado las grandes potencias no fueron omnipotentes al perseguir sus fines. Poner demasiado énfasis en las influencias extraregionales oscurece la importancia de las configuraciones de poder regional, la complejidad de la realidad y la autonomía de política exterior de algunos Estados fuertes, aislados o en situaciones ajenas a presiones externas (Atkins, *op. cit.*, p. 84).

CAPÍTULO 1. ORÍGENES, CONTEXTO Y APRECIACIÓN GENERAL

En este capítulo fundamental puntualizo los antecedentes y características generales del área de estudio. Contextualizo el surgimiento de los dos sistemas y hago un recuento de algunas de las condiciones y problemáticas que se mencionan con frecuencia en estudios de política, economía y relaciones internacionales que, por ser comunes a varios de los países involucrados, son indispensables para comprender al conjunto.

Dividí el capítulo en dos partes. En la primera cubro los antecedentes coloniales, en la segunda los contextos decimonónicos. En la primera se tratan primero los legados económicos y luego los políticos. En la segunda hay primero una sección de características regionales y luego otra de consideraciones de política internacional. O sea, empiezo con apreciaciones “globales”, me adentro en contextos particulares, y finalmente regreso a los generales. Todas las secciones son indispensables porque enmarcan el surgimiento de los sistemas internacionales americanos desde aristas distintas pero complementarias.

PARTE I. LOS LEGADOS COLONIALES

Para entender los sistemas internacionales americanos del siglo XIX debemos explorar sus antecedentes. Esto es necesario para identificar cambios y continuidades que pueden rastrearse a un pasado más lejano del que a veces suponemos. La propuesta de esta sección es que muchas de las características de las relaciones intra e interestatales del continente ya se perfilaban desde antes de las independencias. En la primera sección me enfocaré en cuestiones de economía política; en la segunda, en temas de organización e instituciones políticas.

1. EL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL Y LOS SISTEMAS COMERCIALES ATLÁNTICOS

Antes de la era de los descubrimientos el continente americano estaba separado del resto del mundo y las relaciones intercontinentales eran escasas dadas las distancias y las limitantes

tecnológicas. Con todo, en América había al menos dos civilizaciones suficientemente desarrolladas como para que se establecieran (en cada caso, mesoamericano y andino) interacciones regulares entre sus unidades políticas. Queda mucho por decir de las relaciones “internacionales” de los cuerpos políticos prehispánicos que ahora se consideran estados – principalmente los de la Triple Alianza y los del imperio inca, pero también otros.¹ Baste señalar que a nivel macroscópico había dos universos políticos con algunas semejanzas pero incomunicados y distintos a los sistemas en el norte de Europa y el Mediterráneo.

A partir del siglo XV inicia una recomposición total de las relaciones internacionales mundiales por muchas razones (por ejemplo, el uso de nuevas rutas comerciales), pero sobre todo porque regiones lejanas –en América, Asia y África– sentaron lazos con Europa, se reorientaron e integraron (ya por vía comercial o sumisión política) a un único sistema internacional, más amplio, que se ha llamado “eurocéntrico”, “atlántico” u “occidental”.²

A partir de la colonización y proyección mundial del poderío de Europa occidental otras regiones van quedando sometidas a su esfera de influencia económica, luego política. Se inicia entonces el proceso llamado “globalización” y la formación de lo que Wallerstein llama “sistema mundial moderno”. Éste, como se recordará de la introducción, es un planteamiento económico referente a la integración de un sistema capitalista global con sus núcleos financieros en el norte de Europa, relacionado con pero no equivalente al sistema político internacional. Es importante entender el primero (el sistema económico que los estudios de política internacional toman más en cuenta) para diferenciarlo de los segundos.

¹ Había vinculaciones internacionales en la época prehispánica. Sin embargo, 1492 es el año en que inician las relaciones internacionales modernas en el continente porque a partir de entonces éste entra en las consideraciones de las potencias.

² Los estudios de “historia global”, “mundial” o “atlántica” buscan superar los límites conceptuales de las historias locales; Renate Pieper y Peer Schmidt (eds.). *Latin America and the Atlantic World. Essays in Honor of Horst Pietschmann*, GermanyBohlau, Köln, 2005; Sandra Kuntz y Horst Pietschmann (eds.). *México y la economía atlántica. Siglos XVIII-XX*, El Colegio de México, México, 2006. En sus debates, los siglos anteriores al XIX se consideran formativos de la era globalizada y América Latina juega un papel importante. La crítica principal a su visión es la dificultad de definir una región unificada (el Atlántico fue un espacio de interacción intensa por sus lazos comerciales pero eso no equivale a un espacio político autónomo).

1.1 *El colonialismo mercantilista*

Fue ante todo por razones económicas que las potencias europeas establecieron colonias – para extraer recursos y casi nada más.³ Así fue la explotación de las costas africanas por los portugueses (luego franceses e ingleses) o la de las Antillas por esas y otras potencias: una empresa extractiva (frecuentemente de iniciativa privada) con pocas intenciones de establecer vínculos políticos o sociales con los pueblos colonizados, y cuyo fin primordial fue el abastecimiento y enriquecimiento de la metrópoli. En pocas décadas, la cara atlántica del continente americano, particularmente el Caribe, se volvió una zona fundamental para el sistema económico mundial, ya por el azúcar (y luego el cacao y el café) que se obtenía de sus islas y costas, ya porque recursos valiosos de tierra firme –plata de Zacatecas y Potosí; algo de oro sudamericano– se concentraban en Veracruz y Cartagena para transitar por el Golfo de México y el Caribe y conectarse con las corrientes marítimas que los transportarían a Europa.

Es sobre todo por el control de estas rutas y productos que crecerán el recelo contra España, la piratería y el contrabando y la rivalidad europea en torno al Caribe y Norteamérica.⁴ Al principio los intentos de piratas y corsarios franceses, ingleses y holandeses tuvieron éxito limitado; España sólo perdía ganancias marginales. Pero esas potencias se asentaron firmemente en el Caribe a mediados del siglo XVII (para cultivar tabaco y extraer azúcar) y se volvieron una amenaza de seguridad para España cuando su poder aumentó, incursionaron en el continente y fomentaron el saqueo y el comercio ilegal. La rivalidad imperialista sobre todo en el Caribe (pero también en Norteamérica, las costas atlánticas e incluso las del Pacífico) fue una realidad permanente hasta al menos la primera mitad del siglo XIX.

³ Lo que sigue es una síntesis de la lectura de los libros de la nota 11 de la Introducción, entre otros.

⁴ Las potencias del norte de Europa ensalzaron las virtudes de la libertad comercial sin éxito. Ambicionando los metales preciosos, fomentaron el contrabando y la piratería. Se establecieron en la región caribeña con ayuda de compañías mercantes facultadas para comerciar, fundar, administrar y defender territorios en los que tuvieron menos compromisos políticos que los españoles. Las colonias norteamericanas también participaron en el contrabando.

“Rivalidad” implica el desarrollo de proyectos paralelos, y aquí interesa resaltar distintas redes económicas que moldearon el sistema económico mundial de esos años. A continuación repaso los principales circuitos comerciales trasatlánticos.

Primordialmente se desarrolló el sistema comercial hispanoamericano, controlado desde Sevilla (luego Cádiz),⁵ que ligaba no sólo a Nueva España y el Caribe con España, sino a aquéllas con otras posesiones españolas en Centro y Sudamérica (por vía de Panamá) y Asia (por Acapulco). Los españoles propiciaron los primeros contactos regulares entre el Caribe, el norte y el sur del continente. Por ejemplo, Nueva España reservaba “situados” para el Caribe y tuvo comercio con Perú (inicialmente). Por otro lado, los productos intercambiados entre colonias eran pocos, los recursos más valiosos iban a Europa, otros puertos no pudieron participar sino hasta épocas tardías, y las ligas políticas y sociales entre virreinos eran pocas. No inexistentes, sin embargo: había movilidad de altos funcionarios entre México y Perú y, a fin de cuentas, una sola monarquía que compartía leyes, instituciones y políticas.

Por lo tanto, el legado es mixto. La época colonial asentó relaciones y valores compartidos y borró la realidad prehispánica de dos universos políticos aislados. No obstante, las distancias siguieron siendo significativas y los intercambios entre colonias pocos, siguió habiendo dos zonas nucleares apartadas —una centrada en México, otra en Perú (sólo que ahora con capital en la costa)— y el sistema comercial hispanoamericano distó de estar unificado o abarcar por igual a todos los espacios.⁶

Paralelamente se desarrollaron otros dos sistemas comerciales trasatlánticos. Uno (que incluía a comerciantes de varias naciones) ligaba los puertos del norte de Europa con la parte

⁵ Para defenderse, la Corona española inauguró un sistema de flotas (1564), fortificó puertos y destinó dinero a la defensa del “mar cerrado” que quiso establecer en el Caribe. El monopolio se justificó con ideas mercantilistas que, sin embargo, entraron en desuso en el siglo XVIII. El comercio se limitó a unos cuantos puertos. Fue natural que las colonias establecieran lazos económicos más importantes con Europa que entre ellas.

⁶ Además había zonas marginales importantes. Baste señalar a Centroamérica que, poblada desigualmente y poco integrada a otras zonas, personificaba la separación territorial entre dos virreinos. Por otro lado, los principales contactos internacionales ocurrían por vía marítima, así que los virreinos (o al menos sus costas) no estaban tan alejados el uno del otro.

nororiental de Norteamérica (sobre todo las zonas pesqueras de la costa atlántica y el sistema fluvial del San Lorenzo); este sistema fue el de menor importancia económica y poblacional. El otro, dirigido por portugueses pero luego con ayuda de ingleses, se desenvolvía en el Atlántico sur y conectaba el noreste sudamericano (las costas azucareras de Brasil) con la costa africana y a ambas zonas con el Caribe y la península ibérica (y fue el que movió la mayor cantidad de esclavos).⁷

Fueron décadas de intenso intercambio entre muchas zonas de dos continentes, pero el gran sistema económico atlántico estaba fragmentado: dependía de ligas indirectas. Esto se debía a que los españoles tenían reservas a tratar con los ingleses —sobre todo si los comparamos con los portugueses, que para fines de la época colonial eran aliados indiscutibles de Gran Bretaña (realidad que se mantuvo hasta el siglo XIX y significó diferencias fundamentales para Portugal y Brasil).⁸

1.2. La integración de un único sistema económico y sus consecuencias

Este panorama fragmentado no cambiaría sino hasta fines del siglo XVIII cuando se rompió el monopolio comercial español. Inglaterra y Estados Unidos decidieron establecer lazos directos con toda América, ya fuese por el Atlántico o el Pacífico, y buscaron así el libre comercio y la integración de un único sistema económico.⁹

Esto significó un cambio sustancial para las relaciones internacionales americanas —coincidente con una etapa de expansión de la economía mundial (1730s-1820s) y la revolu-

⁷ Este sistema portugués y el hispanoamericano se complementaron, traslaparon e incluso integraron en algunos puntos. Sin embargo, la realidad es que durante la época colonial hubo tres circuitos comerciales excluyentes, incluso cuando España y Portugal se unificaron temporalmente de 1580 a 1640. Sobre el sistema económico imperial en general consúltese Haring, *op. cit.*, pp. 293-323.

⁸ La política hacia Brasil fue franca: hubo tratados y reconocimiento tempranos, y la influencia británica en la diplomacia y el comercio fue dominante durante el siglo XIX.

⁹ Nótese que las nuevas potencias no pretendían alterar el sistema, sino que los lazos comerciales obraran en su beneficio. La libertad de comercio promovida por los ingleses estaba destinada a lograr que su país suplantara a España como poder metropolitano dominante y a que el comercio colonial convergiera en él.

ción industrial,¹⁰ y que repercutió en décadas posteriores. En la relación entre América y Europa cambiaron no sólo los flujos e intermediarios –aparecieron nuevos Estados, dominaron otras potencias– sino también los intereses y la naturaleza de las relaciones entre actores. Piénsese en Gran Bretaña, centro industrial y financiero y poder hegemónico mundial que amplió su “imperio informal” a lo largo del siglo XIX. Su forma de explotación neocolonialista, que décadas más tarde sería imitada por Estados Unidos, implicaba menos la anexión y control territorial o la imposición directa de políticas (si bien esto no desapareció) que el dominio indirecto por medio de coerción, leyes, instituciones, y vinculaciones económicas.¹¹

Semejante expansión económica en América era posible, en el fondo, porque el poderío militar y naval de Gran Bretaña había venido en ascenso desde antes de la victoria en Trafalgar de 1805 (suceso que simboliza su dominio definitivo de los mares). Desde comienzos del siglo XVIII, Francia y España habían perdido la Guerra de Sucesión (1701-1713) contra Gran Bretaña. A su término, mediante el Tratado de Utrecht, los británicos no sólo debilitaron a sus rivales europeos (que prometieron no unirse) sino que obtuvieron una valiosa concesión: un “derecho de asiento” (monopolio) en el comercio de esclavos en Hispanoamérica, algo que los compenetró más en la zona.¹² La prueba de que Gran Bretaña se perfilaba como uno de los poderes más importantes en el Caribe fue la toma temporal de La

¹⁰ La demanda de materias primas implicó un cambio sustancial en las relaciones económicas internacionales. Por eso el control del comercio (un asunto político) era importante para los países desarrollados. Wallerstein explica bien los efectos mundiales de las “revoluciones atlánticas” (*op. cit.*, pp. 18-53.)

¹¹ “Imperialismo informal”, según Ronald Robinson y John Gallagher (“The Imperialism of Free Trade”, en *The Economic History Review*, Vol. 6, no. 1, 1953) es la forma más adecuada de describir la relación de Gran Bretaña con América Latina en el siglo XIX. Peter Winn lo respalda con evidencia sólida (“British Informal Empire in Uruguay in the Nineteenth Century”, en *Past & Present*, No. 73, 1976, pp. 101-102, 110-126). Hay autores escépticos como Henry Ferns (*Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Clarendon, Oxford, 1960) que piensan que los británicos nunca se propusieron formar ese imperio o dominar a los países latinoamericanos y que los flujos comerciales y financieros siguieron su curso natural. Pero la evidencia sugiere que desde Canning y Castlereagh los dirigentes de Gran Bretaña buscaron controlar esos mercados conscientemente.

¹² España cedió en esto esperando que a cambio disminuyera el contrabando, pero el asiento permitió a los ingleses encubrir mejor el comercio ilegal.

Habana (1762-1763).¹³ Visto a distancia, era cuestión de tiempo para que Gran Bretaña desplazara a España como centro de atracción comercial y metropolitano.¹⁴

Por otro lado, en el siglo XVIII, distintas zonas de Hispanoamérica se interesaron crecientemente en la participación de comerciantes foráneos. En primer lugar, porque el contrabando no se había detenido y los productos anglosajones eran cotizados. Segundo, porque había resentimiento hacia la preponderancia de la ruta comercial entre México y España. Tercero, porque la producción económica colonial había aumentado considerablemente y necesitaba cada vez más salidas.

El descontento de las colonias crecía casi tanto como el contrabando. Para contrarrestarlo, la Corona promovió una liberalización comercial gradual: autorizó a todos los puertos españoles para comerciar con América (1765) –si bien Cádiz siguió dominando– y permitió que la mayoría de los puertos americanos intercambiaran ciertos productos (1778) –medida que favoreció sobre todo a los puertos preferidos por los contrabandistas:¹⁵ La Habana, Caracas, Montevideo y sobre todo Buenos Aires.¹⁶ La liberalización actuó en detrimento de España porque evidenció la necesidad de incluir a otras potencias capaces de satisfacer la demanda de productos industriales (textiles, por ejemplo). A pesar de que el comercio con este país creció entre 1778 y 1788, no logró volverse un polo de atracción contundente, y el deseo de las colonias de comerciar con otros, legal o ilegalmente, sólo se aminoró por un tiempo. Cuando España y Gran Bretaña estuvieron en guerra intermitente a fines del siglo

¹³ Esto fue consecuencia de la Guerra de Siete Años de la que hablaré en el capítulo 2. Con todo, Gran Bretaña no era un poder realmente hegemónico en el Caribe, donde todas las potencias tenían presencia.

¹⁴ Para la década de 1770 el comercio trasatlántico de Gran Bretaña rebasaba marginalmente al de Francia y los dos estaban ya por encima del de España tanto en cantidad como variedad. Londres, Burdeos y Ámsterdam prosperaron mucho financiando y comerciando con América.

¹⁵ Hubo otras medidas. En 1768 se autorizó el comercio entre Perú y Nueva Granada, en 1774 entre Perú y Río de la Plata, y en 1776 entre Río de la Plata y las Indias. En 1782 la Corona permitió que sus súbditos llegaran a Nueva Orleáns desde puertos franceses y comerciaran con las Antillas francesas.

¹⁶ Por estar alejado de los principales centros de poder hispanoamericano y más cercano a los dominios de sus aliados portugueses, Buenos Aires fue el punto preferido por los ingleses para comerciar ilegalmente con Perú. La presencia anglosajona creció ahí más que en ninguna otra parte. Río de Janeiro también tenía actividad extranjera, pero no ilegal. Los puertos del Pacífico se beneficiaron menos porque estaban más retirados.

XVIII y principios del XIX, la primera potencia fue incapaz de mantener activo su comercio trasatlántico (en parte por bloqueos ingleses) y en 1797 tuvo que autorizar el comercio entre sus colonias y comerciantes neutrales,¹⁷ principalmente estadounidenses, que fueron bien recibidos (junto con aún más contrabandistas ingleses) sobre todo en la región rioplatense.

A pesar de restricciones británicas, las colonias inglesas en Norteamérica participaron en el contrabando desde el siglo XVII e incrementaron su comercio ilegal con el Caribe y la América española. Esta dinámica se acrecentó en los primeros treinta años de vida independiente de Estados Unidos (1776-1810), en los que ese país se aprovechó de su neutralidad ante los conflictos europeos para comerciar y mejorar su posición en el continente.¹⁸ Para 1820 las exportaciones estadounidenses a la América española habían crecido vigorosamente.¹⁹ Estados Unidos incrementaba su poderío naval, enviaba agentes consulares a las repúblicas independizadas, y había capturado parte del comercio cubano. No debe sorprendernos que desde las guerras de independencia Estados Unidos y sus líderes vieran al Caribe como zona vital para su supervivencia, tuvieran deseos anexionistas (sobre todo de Cuba) y una visión expansionista enfocada hacia el sur, algo que a veces se olvida mencionar porque se estudia más su expansionismo al oeste.

Una vez abierta la conexión con el mundo anglosajón no había vuelta atrás. Desde comienzos del siglo XIX la mayoría de los países americanos (incluyendo Estados Unidos) se integra-

¹⁷ Por el Tratado de San Ildefonso (1796) España forjó una alianza con Francia que llevaría a guerras con Gran Bretaña. Mientras, se permitió a holandeses y estadounidenses abastecer a las colonias hispanoamericanas, transportar sus productos y recolectar sus impuestos. Sin embargo, los comerciantes británicos mantuvieron una presencia dominante en puertos americanos, sobre todo después de que Napoleón impuso el Bloqueo Continental (que forzó a Gran Bretaña a buscar mercados fuera de Europa) y más tras la batalla de Trafalgar.

¹⁸ Circunstancia que, como veremos en el capítulo 2, derivó en una rivalidad con Gran Bretaña que se prolongó hasta mediados del siglo XIX.

¹⁹ Estados Unidos diversificó su comercio rápidamente en América y Europa. Su independencia fue financiada y abastecida por los rivales europeos de Gran Bretaña (que sin embargo continuó siendo su vínculo comercial más importante). Estados Unidos se aprovechó de que, con las guerras europeas, España perdió control en América y la prosperidad adquirida en años anteriores. El dinamismo económico de Estados Unidos a principios de siglo se aprecia en Harry Bernstein, *Origins of Inter-American Interest, 1700-1812*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1945, pp. 13-31.

ron al sistema económico mundial y necesitaron cada vez más del financiamiento, manufacturas y mercados de Gran Bretaña. Estados Unidos adquirió fuerza a medida que se industrializó y expandió comercialmente, subiendo en la jerarquía. Los países de América Latina, en cambio, permanecieron en una situación de debilidad que en épocas más recientes se llamó de “dependencia”.²⁰ Esto no sólo significaba la continuación de dinámicas económicas coloniales (a pesar de involucrar a estados soberanos), sino también la integración, interdependencia y especialización regional del sistema económico mundial en cuya “periferia” los países latinoamericanos (y otros) funcionaban como proveedores de materias primas para las economías industrializadas del “centro”.²¹ Esta fue la realidad estructural en la que se desarrollaron las relaciones internacionales mundiales a partir del siglo XIX.

No discutiré a fondo la validez de la teoría estructuralista.²² Creo que proporciona un modelo útil para entender las vinculaciones entre países más y menos industrializados —sobre todo en el siglo XIX, cuando se estableció la “dependencia” en América Latina.²³ Menciono la teoría para terminar de cubrir aquello de lo que *no* tratará el resto de este estudio. Este traba-

²⁰ Según esta visión, la preponderancia de capital y manufacturas extranjeras en los países menos industrializados, propensión a enfocarse en monocultivos de exportación, poca diversificación, vulnerabilidad ante los ciclos económicos mundiales y adaptación de sus instituciones sociopolíticas a la estructura, jerarquía e ideología global de poder (entendidas en términos marxistas) actúa en detrimento de su desarrollo socioeconómico y político. Aquí está el fondo de algunas explicaciones de la divergencia política, económica y cultural entre la América latina y la anglosajona —que tocaremos en la segunda mitad de este capítulo. De entre muchos estudios aquí sólo menciono el fundacional: Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967.

²¹ El auge exportador de los países latinoamericanos en el siglo XIX reflejó el desarrollo de la industria europea y sus demandas. Por eso se concentraron en la producción de bienes primarios y no en una industria autóctona. En esto América Latina no difiere de otras zonas “periféricas” que se incorporaron al sistema al mismo tiempo (India, el imperio otomano, África occidental); Wallerstein, *op. cit.*, pp. 129-171.

²² Bushnell y Macaulay (*op. cit.*, pp. 39-45, 180-191, 288-294) cuestionan las ideas estructuralistas. Según ellos, el neocolonialismo es un “pálido reflejo del auténtico”; Gran Bretaña podía persuadir a un país latinoamericano de disminuir sus tarifas a la importación de sus productos, pero no monopolizó el comercio. Si los países latinoamericanos se integraron a la economía europea y comerciaron poco entre ellos fue porque así lo quisieron; sus líderes mantuvieron el control de sus recursos; la demanda europea les fue beneficiosa; y si se atrasaron fue por su escasa productividad y tecnología y sus condiciones internas. Según esta visión, hablar de “dependencia” es inexacto: no había estructura alguna prolongando el subdesarrollo. A esto podría responderse que Gran Bretaña usó medidas coercitivas y proteccionistas, retuvo un control industrial y financiero casi monopolístico de muchas áreas clave y recurrió a la fuerza en no pocas ocasiones (Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, pp. 6-9).

²³ Antes de las independencias obviamente no se habla de dependencia.

jo es de relaciones políticas más que económicas; a partir de aquí, mencionaré las segundas sólo cuando ayuden a explicar las primeras.

El ejercicio anterior ha apuntado hacia características que dejaron huella en las relaciones internacionales americanas y cuyas implicaciones deberemos tener en cuenta en todo momento. Por ejemplo, nunca se podrá perder de vista que uno de los intereses principales de todos los actores, grandes o pequeños, fue el acceso a los cuerpos de agua que les permitirían establecer contacto con las potencias y, en consecuencia, integrarse al sistema económico mundial. Buena parte de la rivalidad geopolítica en el continente fue por el dominio de ríos y costas y por lo tanto tuvo una motivación comercial. Pero toca ahora plantar una barrera analítica, ficticia, que deje de lado estos aspectos económicos para estudiar el origen de los sistemas y relaciones políticas al interior del continente americano.

2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA CONTINENTAL

Entramos a un terreno que ha sido tratado deficientemente por analistas que lo ven con ojos legalistas. Me refiero a las consecuencias internacionales de distintas formas de organización administrativa en el continente, o sea, de la organización macropolítica.

Mientras los historiadores estadounidenses han rastreado a fondo la geografía política de su país (por ejemplo, los orígenes y consecuencias de su expansionismo), en América Latina el campo ha sido menos trabajado.²⁴ Pero aunque no contamos con una geografía política integral, y aunque sólo puedo ofrecer una aproximación inicial, considero que es por esta vía como se dilucidan muchos fundamentos de las relaciones interamericanas y, por tanto, el trasfondo de los sistemas políticos americanos.²⁵

²⁴ En todo caso, ha habido una tradición de estudios geopolíticos destinados a entender la seguridad nacional y consideraciones bélicas y geoestratégicas, sobre todo en épocas más recientes (Child, *op. cit.*, pp. 23, 35-37, 42-51). Pero lo que falta es una geografía histórica (geografía política) regional o continental actualizada.

²⁵ La falta de estudios de relaciones e interacciones espaciales en la época colonial no sorprende tanto. La posibilidad de estudiar sistemas y relaciones equivalentes a las que entendemos como “internacionales” dentro de un imperio o en situaciones previas a la formación del Estado es una idea novedosa que una vez más nos remite al libro de Buzan y Little (véase Introducción) y a algunos planteamientos de interdependencia.

Habría poco interés aparente en el tema por el hecho de que, con las salvedades mencionadas, las relaciones entre los distintos espacios coloniales fueron pocas. Había muchas diferencias regionales y comunicaciones internas deficientes. Esto se debía a condiciones geográficas dificultosas y a la falta de infraestructura, pero también a la escasa necesidad de comunicar zonas poco pobladas o económicamente no significativas.

Pero no nos interesa tanto encontrar ejemplos tempranos de relaciones dinámicas, sino el origen de condiciones —divisiones políticas y territoriales; fundaciones, auge y desaparición de poblaciones; surgimiento de zonas económicamente destacadas; integraciones— que a la larga iban a determinar, facilitar o limitar dichas relaciones y la formación de sistemas. La mayoría de esas condiciones tienen que ver con el imperio español.

2.1 Los modelos contrastantes de organización colonial

Los procesos de colonización hispanoamericana, pioneros y excepcionales, agregaron complejidad al escenario mercantilista al desarrollar instituciones políticas duraderas que, si bien provenían de Europa, se fincaron en estructuras políticas y sociales prehispánicas. Podría argumentarse que la creación de los virreinos de Perú y Nueva España tuvo como fin ulterior la explotación económica, pero la Corona española también se interesó en adaptar su modelo político al Nuevo Mundo y establecer lazos duraderos con los pueblos conquistados, lo cual propició el mestizaje y vínculos bilaterales sustanciales (a diferencia de casos en que la tendencia fue a expulsar o exterminar a la población nativa). Esto no sólo se debió a una convicción evangelizadora e imperialista sino también a la necesidad de administrar y explotar el trabajo de poblaciones numerosas y políticamente desarrolladas.

La colonización de México y Perú fue distinta y más robusta a la de otras zonas norteamericanas, el Amazonas o el Cono Sur no sólo por sus diferentes perfiles sino por las distintas realidades encontradas. Las diferencias entre las instituciones resultantes reflejaron estos contrastes fundacionales y son cruciales para entender a los futuros actores americanos,

sus encuentros y desencuentros.²⁶ Pero nuestra tarea es más específica: sin ahondar en las consecuencias de la política institucional para la política y las sociedades hispanoamericanas, buscamos las implicaciones de esa compleja organización administrativa para el sistema de relaciones –políticas, militares, económicas, de seguridad– en el continente.

2.2 *El origen de los principales núcleos de poder*

2.2.1 El caso hispanoamericano

La organización macropolítica del imperio hispanoamericano fue duradera: los dos virreinautos se mantuvieron bastante inalterados por más de dos siglos, desde su fundación en el XVI (Nueva España en 1535, Perú en 1542) hasta comienzos del XVIII.²⁷ Esto podría interpretarse como señal de estabilidad pero también como reflejo de políticas centralistas, rigidez, y anquilosamiento de las estructuras ante una realidad cambiante. A lo segundo habría que responder que España no se cruzó de brazos y que hubo muchas reformas político-administrativas a lo largo del tiempo; las más conocidas son las que llamamos borbónicas, efectivas y expeditas para su época.²⁸ Además, el que las autoridades centrales no emprendie-

²⁶ Para ahondar en los contrastes entre modelos coloniales me apoyo en la propuesta del geógrafo Donald W. Meinig quien entiende la colonización como “instrumento de expansión” y traspaso de las instituciones metropolitanas a las colonias, y que adquiere distintas características según los objetivos y medios adoptados (*The Shaping of America. A Geographical Perspective on 500 Years of History. Vol. 1: Atlantic America, 1492-1800*, Yale University, New Haven, 1986 –una geografía histórica estadounidense). Mientras en las zonas nucleares de Mesoamérica y los Andes los españoles buscaron el control político por medio de inmigración y un complejo sistema administrativo, en regiones marginales ellos y otros sólo establecieron nodos de dominio estratégico, intercambio comercial o explotación con poco aparato burocrático y menor población. El modelo de colonialismo del segundo caso fue más “fragmentado” territorialmente y fácil de establecer y fue el que siguieron los ingleses, franceses y holandeses, sobre todo en los primeros momentos. Con el tiempo ellos también buscaron una presencia más sustancial, pero no llegaron a interactuar tanto con los pueblos indígenas y, por ende, no establecieron estructuras políticas tan complejas. Esto importó no sólo en términos internos: tuvo repercusiones en las relaciones políticas intercontinentales e internacionales y en los diferentes entendimientos de lo que significaba la expansión territorial. Baste pensar en la idea que estadounidenses y argentinos se hicieron de la “colonización” del Oeste y de las Pampas y contrastarla con lo que fue la colonización de México.

²⁷ Casi todas las instituciones administrativas y estructuras políticas estaban definidas a fines del siglo XVI.

²⁸ Los Borbones emprendieron una serie de reformas para mejorar el gobierno, la educación, la producción industrial, la agricultura, las comunicaciones, la defensa militar y la seguridad económica y territorial. De particular importancia fue el ataque a las instituciones religiosas y la ayuda a las militares. La reforma en las colonias fue prudente y no ofreció gran liberalización económica o política. El equivalente en el caso portugués fueron las reformas pombalinas, que buscaron reducir la dependencia de ese imperio a Gran Bretaña. Véase John Lynch, “The Origins of Spanish American Independence” en Bethell, *op. cit.*, capítulo 1, *passim*.

ran cambios a gran escala no implica que dejara de haber modificaciones en la estructura o funcionamiento de los poderes locales.

El último punto es fundamental. Por su extensión, los virreinos no se gobernaban como bloques sino que, por conveniencia administrativa y razones históricas (como la forma en que procedió la Conquista), así como para dar lugar a una serie de contrapesos en el ejercicio de la autoridad, se traslapaban con otro sistema gubernativo y judicial paralelo, el de las audiencias, que, según el caso, tenían mayor o menor grado de autonomía. Las audiencias originales (desde el siglo XVI) fueron Santo Domingo (con La Habana y Caracas), México, Panamá, Guatemala, Lima, Nueva Galicia (Guadalajara), Santa Fé (Bogotá), Charcas (Chquisaca, hoy Sucre), Quito y Chile (Concepción). En México y Lima el virrey era también presidente de la audiencia; en las demás el ejercía a veces un poder directo y a veces uno más vago o supervisor sobre aquél.²⁹ Si bien las decisiones de mayor trascendencia emanaban del rey, el virrey o el Consejo de Indias, las distancias y las diferencias locales hacían impráctico centralizar todas las decisiones.

No es coincidencia que la mayoría de esas audiencias (entendidas como las ciudades en que se instalaron o como las unidades políticas enteras que gobernaron) coincidieran con las capitales y zonas territoriales aproximadas de sus países actuales.³⁰ Y no es descabellado decir que con esta disposición ya se habían confirmado o fundamentado los más importantes centros gubernamentales en Hispanoamérica (si bien las relaciones de poder cambiarían). En

²⁹ El virrey tenía poderes ejecutivos, militares, fiscales y eclesiásticos y presidía su audiencia, pero su poder se limitaba con juicios y visitas. Las audiencias también tenían poderes amplios, funcionaban como tribunal de apelación, afirmaban o contenían las decisiones del virrey y lo sustituían en su ausencia. Haring, *op. cit.* p. 73-93.

³⁰ Las audiencias fueron necesarias a medida que avanzó la expansión territorial del vasto imperio. Se fundaron en centros de población importantes o en zonas estratégicas. Por eso cada una se convirtió en el foco político y económico de su jurisdicción, punto nodal a partir del cual se fue expandiendo el desarrollo de cada unidad, y desde donde se establecieron algunos de los lazos principales entre sí y con el exterior.

retrospectiva, las audiencias pueden verse como “proto-Estados”: no Estados hechos y derechos –carecían de la soberanía e instituciones necesarias– pero sí los cimientos de aquéllos.³¹

Otros ejemplos de continuidad están más adelante, en el siglo XVIII. Además de la progresiva subdivisión de Centroamérica (reflejo de un desarrollo histórico fragmentado),³² los cambios más importantes tuvieron que ver con el deseo de la Corona de restar poder y cargas gubernamentales al virreinato peruano. En su extremo norte, las potencias enemigas de España se habían hecho más peligrosas dado su establecimiento en el Caribe y las costas sudamericanas entre las décadas de 1620 y 1660.³³ En 1670 España se había visto forzada a extender el reconocimiento *de facto* de las colonias inglesas a cambio de apoyo para anular el comercio ilegal. Las demás potencias hicieron poco para respetar estos acuerdos. Para reorganizar la defensa de ese frente (el de Cartagena) la Corona española buscó elevar el poder y estatus de la zona entera desde 1717. Así, después de un intento fallido, se desprendió de Perú el virreinato de Nueva Granada (1739) agrupando las audiencias de Bogotá, Quito y Panamá con Venezuela, que se removió de la jurisdicción dominicana. Una libertad especulativa me hace suponer que, sin estas modificaciones, la independencia de esas futuras repúblicas y la formación de Gran Colombia (y luego su partición en tres países con relaciones importantes entre sí) no hubieran sido iguales.

La capitanía general de Caracas se volvería cada vez más autónoma dentro de Nueva Granada gracias a su población y producción económica (de cacao inicialmente, luego de café) y un comercio activo con los holandeses. Con ello, Caracas se desapegó de Bogotá (ciudad menos involucrada en las dinámicas comerciales) y se definió como espacio relativa-

³¹ Los especialistas ya mencionados (Lockhart, Parry) ven las unidades territoriales de las audiencias como entidades geográficas definidas y proto-naciones (ya incluso con las identidades regionales, nacionales y culturales de los futuros países).

³² Por ejemplo, la creación de una intendencia en San Salvador en 1786 le dio una primera dosis de autonomía administrativa y puede verse como un primer paso en el nacionalismo salvadoreño.

³³ La ocupación de Jamaica por Inglaterra en 1655 es significativa, pero también la holandesa de Pernambuco (1630-1654), la toma de Guadalupe y Martinica (1635) y la parte occidental de Santo Domingo (1697) por los franceses, y la gradual ocupación británica de Belice (Honduras Británica), la Mosquitia y Guyana.

mente autosuficiente. Venezuela se pareció mucho a Chile (capitanía general con más autonomía de Lima a partir de 1778) en el sentido de que ambas regiones se entendieron cada vez más como pequeños virreinos independientes. Menos fortuna tuvieron Quito y Panamá, que no destacaron tanto.³⁴ De hecho, Panamá perdió su estatus de presidencia en 1751 por el deseo de las autoridades de centralizar el control del comercio que pasaba por ahí. Por eso Quito y Panamá permanecieron más subsumidos a la autoridad de Bogotá.

Santo Domingo perdió poder hacia fines del siglo XVIII no sólo por la separación de Caracas, sino también por la de Cuba —capitanía general a partir de 1764, que en algunos momentos estuvo a cargo de la Luisiana y Florida, y cuya mayor autonomía se justificó con la necesidad de defender las principales rutas comerciales hacia Europa. La importancia de la isla dominicana se había reducido tanto para 1795 que su audiencia se transfirió a La Habana. Cuba no era todavía una gran exportadora de azúcar, pero ya era importante productora de café, zona estratégica crucial y el tercer centro más importante de autoridad española en América después de México y Lima. Sería el principal después de 1824.

Al sureste del virreinato peruano, la ribera del Río de la Plata —área cuya colonización inicial había fracasado dada la escasez de sus recursos y la hostilidad de sus poblaciones indígenas— experimentaba un auge económico sin precedentes a fines del siglo XVIII (gracias a la exportación de cueros).³⁵ La importancia económica de Buenos Aires había aumentado tanto que la Corona estableció allí un cuarto virreinato en 1776, también pensando en disminuir el contrabando y defender ese flanco frente a los ingleses, portugueses y brasileños.³⁶

El virreinato del Río de la Plata incluyó también al Paraguay (entonces una zona marginal), la provincia chilena de Cuyo, Tucumán y zonas aledañas y la presidencia de Charcas

³⁴ Desde luego las diferencias de estatus y poder económico eran considerables. Desde entonces se podría adivinar qué Estados serían más o menos predominantes.

³⁵ Buenos Aires ya había tenido una audiencia propia, fundada en 1661. Fue abolida por miedo a que una mayor autonomía rioplatense llevara a que más plata del Alto Perú saliera ilegalmente por el Atlántico, y por no considerarse suficientemente importante. Se refundó en 1783 en condiciones muy distintas.

³⁶ Con cuyos asentamientos en la Banda Oriental del Río de la Plata, hoy Uruguay, ya se desenvolvía uno de los principales conflictos internacionales desde mediados del siglo XVIII, como veremos en el capítulo 3.

(el motor económico de Perú). Con ese cambio se sentaron las bases de la extensión territorial que heredaría Argentina, se afianzó el crecimiento económico rioplatense y quedaron selladas la preferencia de Buenos Aires por encima de Lima, la reorientación hacia el Atlántico de los flujos comerciales del Alto Perú, la disminución de la importancia del comercio en el Pacífico y la desintegración de una añeja relación trasandina.³⁷ Estas consideraciones son cruciales para entender la futura conformación del sistema sudamericano.

El último cambio político-territorial de importancia en el imperio español fue el establecimiento de las Provincias Internas en el norte de México, nuevamente para hacer frente a una posible agresión extranjera. Sin embargo, la escasa población y recursos no alcanzaron siquiera para establecer una audiencia. El norte mexicano seguía dependiendo de la ciudad de México, de la cual sin embargo estaba muy desapegado. No se formaron verdaderas unidades políticas en esa zona. Las consecuencias a largo plazo —la independencia de Texas, la pérdida del Septentrión— nos son conocidas.³⁸

El establecimiento de nuevos virreinos y audiencias, así como otras innovaciones jurisdiccionales, reflejaban cambios ideológicos y económicos, la necesidad de una mejor defensa territorial, la actitud reformista de la Corona, y la mayor importancia obtenida por distintos espacios económicos y políticos que se habían diferenciado y hecho más autosuficientes. Era natural e inevitable que, tras las independencias, el imperio se fragmentara.³⁹

³⁷ El ascendiente limeño acabó de fragmentarse con la fundación de una audiencia en Cusco en 1787. Este cambio tuvo consecuencias geopolíticas menos significativas a comparación de otros: la región cusqueña siguió integrada con Lima.

³⁸ El principal problema que hubo con el norte de México fue que hubo actividades misioneras pero no un motor económico (como el de las minas de Zacatecas) que invitara al poblamiento y el desarrollo.

³⁹ “Mirando con cuidado, podemos penetrar cualquier concepto de imperio o sistema que nos muestre centro y periferia o metrópolis y frontera, e identificar casi una docena de constituyentes geográficos, cada uno con sus propios rasgos”, incluidos los políticos (Meinig, *op. cit.* p. 64). Si bien hay analistas que lamentan que los Estados resultantes no hayan alcanzado la unidad soñada por Simón Bolívar, ese proyecto hubiese ido en contra de su evolución histórica y política y tenido dificultad de llevarse a cabo por varias razones —entre ellas los antecedentes mencionados pero también razones sistémicas que se explicarán en los demás capítulos.

Si bien es cierto que cuando las colonias hispanoamericanas se independizaron había proyectos diversos y realidades indefinidas, también lo es que ya había espacios políticos bien establecidos y relaciones importantes entre ellas (que se designaron como “internacionales” a partir del siglo XIX).⁴⁰ Eso sí: las independencias dieron libertad total a unidades políticas que antes tenían una autoridad suprema —o sea, introdujeron una situación anárquica— y por tanto hicieron factible pensar en un reacomodo poscolonial de espacios y vinculaciones.⁴¹ Esto llevará naturalmente a enfrentamientos y, como se propone en este trabajo, a la constitución de sistemas modernos de relaciones internacionales.

2.2.2 Casos contrastantes

El modelo inicial de colonización en Brasil fue extractivo, más similar al de las otras potencias europeas. Portugal no quería expandir sus dominios territoriales —quizá porque no tenía conciencia de que el Tratado de Tordesillas de 1494 le había asignado un territorio más extenso y valioso de lo pensado.⁴² La exploración del Amazonas avanzó lentamente y los portugueses se concentraron en la producción azucarera de las zonas costeras del noreste (Bahía y Pernambuco). Sin metales preciosos o poblaciones sedentarias, la zona se consideró marginal y su desarrollo se promovió menos.

España y Portugal se estorbaron poco: los españoles tenían interés en las zonas andinas y poco por las selváticas; es sólo hacia fines del siglo XVII, con la expansión brasileña al sur y la fundación de Colonia do Sacramento al margen del Río de la Plata (territorio nominalmente español), que inicia la competencia por el control de esa zona comercialmente vital.⁴³ Los portugueses tuvieron más conflicto con los ingleses y holandeses, quienes ocuparon

⁴⁰ La independencia no alteró las relaciones entre esos centros; sólo las definió como interestatales.

⁴¹ Aunque no necesario; ya se han identificado muchas continuidades.

⁴² El Tratado fue impráctico, pero fundamental en las futuras relaciones interamericanas.

⁴³ Como se mencionó, este conflicto se tratará en el capítulo 3. Aquí baste mencionar que el Tratado de Tordesillas no dejaba clara su posesión. Los españoles habían repelido a los portugueses en varias ocasiones y fundaron Montevideo (1729) para tener reclamos más sólidos sobre la Banda Oriental. Un tratado de 1751 estableció las fronteras entre ambos imperios de acuerdo a posesiones territoriales *de facto*, y ahí Brasil obtuvo

posesiones brasileñas desde 1599. La Corona portuguesa repelió a sus rivales, pero éstos permanecieron cerca, en las Guayanas, espacio marginal pero amenazante. Fue para contrarrestar la expansión de otras potencias ahí que los portugueses unieron varias capitanías del norte en una sola, Maranhão (entidad separada de Brasil desde 1621 hasta 1774), y empezaron a fundar asentamientos militares, laborales comerciales y misioneros a lo largo de ríos como el Pará y el propio Maranhão. Con todo, no sería sino hasta el siglo XIX que habría encuentros y enfrentamientos entre las Guayanas, Brasil y Venezuela.

Aunque los portugueses fueron menos restrictivos que los españoles en términos comerciales, durante mucho tiempo sus capitanías y fundaciones estuvieron bastante incomunicadas. Con el tiempo, sin embargo, los puertos de la costa brasileña comerciaron más entre sí. Para el siglo XVIII habían desarrollado un sistema económico propio, sólido, que requería de pocos contactos con otras zonas. Pero el cambio más trascendente en la geopolítica brasileña fue el decrecimiento en importancia del noreste. La prosperidad azucarera de esa región fue opacada por el auge de Ouro Preto (cuyas minas auríferas se descubrieron en la última década del siglo XVII) y el de su región (Minas Gerais) y puerto (Rio de Janeiro). (Este desarrollo llevó a los portugueses a establecer instituciones políticas más sólidas y más similares a las españolas.) El impulso económico del oro reorientó la actividad económica brasileña hacia el sur alrededor de 1730-1750, dividió a Brasil en dos áreas con intereses y cualidades distintas, y derivó en el atraso relativo del noreste, que prevalece.⁴⁴

las fronteras sudoccidentales que más o menos tiene hoy. Éstas serán transgredidas por el expansionismo brasileño en el siglo XIX. Entonces sí habría fuertes disputas territoriales entre Brasil y varios países hispanoamericanos por la cuenca del Río de la Plata y por zonas amazónicas colindantes y sus productos.

⁴⁴ Fue justo en esos años, con la ocupación de Rio Grande do Sul por colonizadores provenientes de esas regiones auríferas, que Brasil estableció mayor presencia en el Río de la Plata.

Mientras, entre las colonias inglesas de Norteamérica hubo perfiles y proyectos diversos que tuvieron poco que ver con las dinámicas de los sistemas que nos interesan.⁴⁵ Esas colonias fueron insignificantes poblacional y económicamente durante décadas, pero prosperaron a partir del siglo XVIII gracias a sus condiciones internas, aislamiento y múltiples facilidades comerciales. Pero los espacios que nos interesa analizar son los que interactuarán de lleno en el sistema de América Media, o sea, los que van a conectar a directamente a Estados Unidos con México y otras potencias más al sur.

Al sur de las colonias sureñas estaban las Carolinas (su nombre castellano es muy significativo), que de hecho funcionaron como un colchón (*buffer*) entre las primeras y la Florida (y sus poblaciones indígenas, con las que había enfrentamientos cada vez más frecuentes). Esta península había tenido puestos militares marginales y colonias poco sustentables, lo cual es sorprendente dado su valor estratégico (complementario al de Cuba). Prueba de que el destino político de Florida no estaba definido es que los británicos tomaron posesión de la península por unos años (desde 1763) y luego la devolvieron a España (1783).⁴⁶

Fundada en 1699, la Luisiana fue un proyecto colonial que fracasó por la falta de pobladores. Los franceses mantuvieron lazos comerciales esporádicos con las poblaciones indígenas a lo largo del Mississippi. Nueva Orleans (1718) era todavía un puerto marginal en épocas coloniales tardías (algo sorprendente si se considera su importancia futura). De la competencia por este territorio hablaré en el capítulo 2. Lo que hay que decir es que espacios políticos como éste (o como Florida, o incluso Texas inicialmente) eran más producto de diseños imperialistas que de una colonización real. Justamente porque no tenían un origen fundado en realidades sociales y políticas sólidas era fácil tratarlos como bloques fácilmente

⁴⁵ El imperio inglés tenía una estructura muy laxa. Había autoridades generales y gobernadores, pero las colonias americanas habían desarrollado un autogobierno importante. Cada región se consideró a sí misma como entidad política separada, pero el sentimiento de unidad creció en los años cercanos a la independencia.

⁴⁶ Los ingleses dividieron la Florida en dos unidades políticas. Esta discusión continúa en el capítulo 2.

intercambiables en el mapa. Esto tendrá consecuencias importantes en la formación del sistema de América Media. Estados Unidos y España (luego México) se encontrarán con vastos espacios norteamericanos muy disputados pero poco poblados, definidos o vinculados con otros. En contraste con los casos vistos anteriormente, *no* era natural o evidente que se desembocaría en la realidad que hoy nos es familiar.

Finalmente, Brasil y Estados Unidos tuvieron una coincidencia: ríos que fungieron como vías y ejes rectores de su expansión. Esta es una diferencia importante con los otros países, que tuvieron ríos menos navegables o navegados, y que más bien los usaron como fronteras. Esto también será un factor de peso en la formación de los sistemas.

2.3 *El origen de las relaciones entre las unidades políticas*

Poco a poco se desmiente que en el imperio español las estructuras fueron monolíticas y que los Estados y sus espacios y relaciones de poder tuvieron que construirse desde cero después de la independencia. En la mayoría de los estudios de América Latina se da por sentado que la región nació caótica y con estructuras y relaciones políticas mal desarrolladas (las coloniales son vistas como inadecuadas, como un lastre).⁴⁷ Es una visión simplista. Para corregirla es necesario mirar los cimientos más de cerca.

2.3.1 La importancia de las unidades intermedias

A diferencia de, por ejemplo, Estados Unidos, donde la mayoría de los linderos son líneas rectas que siguen meridianos y paralelos, en Hispanoamérica la mayoría de estas divisiones se

⁴⁷ Para muchos autores (por ejemplo Calvert, *op. cit.*, pp. 59-86, Atkins, *op. cit.*, pp. 90-105, 373-375, 317-318 y Bailey, *op. cit.*, pp. 15-29) el legado de las estructuras y políticas imperiales (autoritarias y centralistas) es de inmadurez política, instituciones caducas, extremo regionalismo y poco dinamismo económico. Ellos suelen argumentar que una de las pruebas de la debilidad estatal en el siglo XIX es que las fronteras entre los nuevos países, disputadas o mal definidas, llevaron a conflictos internos y externos y a la desintegración territorial tras el fin del imperio, el cual había mantenido una unidad nominal. Por si fuera poco, se considera que la falta de unidades políticas bien definidas territorialmente dificulta el estudio de las relaciones internacionales formales (o sea, aquéllas entre Estados-nación consolidados) en al menos las primeras dos terceras partes del siglo XIX.

fundan en realidades geográficas y sociopolíticas muy antiguas.⁴⁸ No puedo adentrarme en el nivel micropolítico pero sí en uno intermedio. Más allá de jurisdicciones de virreinos y audiencias, la organización territorial y administrativa local se basaba en la *agrupación* de unidades políticas menores (por ejemplo municipios) en conjuntos de mayor tamaño (alcaldías mayores, corregimientos), cada uno con un gobierno particular.⁴⁹ Estas unidades intermedias se construyeron “desde abajo” o “de adentro hacia fuera”, por así decirlo.⁵⁰

Cuando la Corona española quiso incrementar la eficiencia administrativa y fiscal, las unidades intermedias se agruparon en intendencias (1780s). Éstas tendieron a ser estructuras de mayor tamaño que las anteriores, mejor controladas por sus gobiernos centrales y jurídicamente iguales ante la Corona.⁵¹ Territorialmente, son antecesoras de los estados, departamentos o provincias de los países hispanoamericanos —al menos de los que existían a principios del siglo XIX. Sin embargo, al interior de estas grandes estructuras siguió habiendo una variedad de subunidades cuyas relaciones y fronteras continuaron negociándose localmente de acuerdo a las condiciones heredadas del pasado.⁵²

Sin lo anterior no podemos entender procesos cruciales como la tensión entre federalismo y centralismo. Estar conscientes de que los países latinoamericanos eran agrupaciones heterogéneas (no Estados unitarios homogéneos) es clave para analizar disputas interestata-

⁴⁸ Las trece colonias fueron distintas: el modelo era federado y no centralizado desde el siglo XVII y originó otro arreglo constitucional “interestatal”. En Brasil había relaciones entre capitanías.

⁴⁹ Más que la de una pirámide, la imagen correcta de la autoridad colonial española es la de un conjunto de ruedas con sus ejes en las capitales de las audiencias y sus rayos extendiéndose a las provincias.

⁵⁰ El imperio español fue un imperio de pueblos, con la municipalidad como unidad básica en la jerarquía territorial. Ésta es la explicación de la forma “caprichosa” de los estados y municipios en América Latina. En Estados Unidos, a la inversa, lo común fue la *división* “desde arriba” de las unidades mayores (predeterminadas rectangularmente) en “parcelas” similares entre sí. Esto refleja las diferencias entre modelos colonizadores, la relativa simpleza del modelo anglosajón, las características fisiográficas de algunas zonas de lo que hoy es Estados Unidos, y su relación desapegada con las poblaciones indígenas. El modelo, con todo, tiene la ventaja de que presentó y sigue presentando mayor claridad para resolver conflictos territoriales y jurisdiccionales.

⁵¹ Antes de Carlos III la principal falla administrativa en los virreinos había sido la ausencia de elementos de enlace entre los virreyes y las administraciones locales. Hacia los 1780s esta falla se subsanó con las intendencias, gobiernos provinciales con ingerencia en las principales ramas del gobierno.

⁵² El deseo de uniformidad burocrática —herencia de la Ilustración— hizo que se olvidara la importancia de las realidades y dinámicas sociopolíticas locales. Muchos líderes republicanos en el siglo XIX ya no estaban conscientes de esta realidad y muchos académicos de hoy las han olvidado.

les o lo que hay detrás de la separación de unidades políticas menores de una más grande así como de su subsecuente 1) integración en un nuevo estado o 2) anexión a otra unidad estatal de mayor tamaño hacia la cual preferían gravitar.⁵³

En el siglo XIX (y a veces después) la política internacional no sólo debe entenderse como el conjunto de relaciones de poder entre gobiernos (Estados) centrales, o entre gobiernos estatales (federales, provinciales), o entre los primeros y los segundos, sino también como una compleja red de relaciones entre una gran variedad de unidades políticas de distintos orígenes y dimensiones, algunas englobando a las otras, y entre las cuales algunas dominaban, otras eran dominadas y otras aspiraban a cambiar de conjunto u órbita política o a convertirse ellas mismas en Estados (y negociar directamente con el extranjero) desde quizá incluso antes de la independencia.⁵⁴

La implicación es de gran magnitud para el estudio de la formación estatal y las relaciones internacionales —sobre todo en el siglo XIX cuando los países no estaban consolidados, las lealtades nacionales todavía no estaban definidas y las modificaciones territoriales estaban más a la orden del día. Si algunos Estados se consideran débiles en ese siglo porque no tuvieron un control efectivo de algunas zonas constitutivas,⁵⁵ aquí también se abre la po-

⁵³ Ejemplos: la independencia de Texas; la desintegración de Centroamérica —casos que se discutirán en el capítulo 2; la unión de las provincias internas argentinas en un Estado separado de Buenos Aires; la disyuntiva de Uruguay y Rio Grande do Sul de mirar hacia esa ciudad o hacia Rio de Janeiro; la fragmentación de Colombia y Ecuador; la posesión de Antofagasta —como se verá en el capítulo 3.

⁵⁴ Vistos sólo como actores “imperfectos”, o sea, como Estados débiles e inacabados y no como agrupaciones de unidades menores con sus propios intereses y relaciones desde épocas anteriores, los actores americanos se están entendiendo de forma parcial y ahistórica. En mi opinión, el análisis de las relaciones internacionales de América Latina en el siglo XIX (o de otros conjuntos similares) no se complica por la falta de Estados fuertes y unificados *per se*, sino por un entendimiento incompleto de la constitución de esos Estados que no da su debido papel a algunas unidades sub-estatales. Lo que nubla nuestra visión es tener siempre en mente el prototipo de Estado-Nación europeo occidental (“westphaliano”). El problema historiográfico relacionado ha sido entender el siglo XIX latinoamericano sólo como el antecesor incompleto del período “moderno” que comienza en 1870 (cuando ya se identifican Estados) y no como la última etapa del desarrollo político proveniente de la época colonial, su etapa formativa. La etapa independiente inicial es harto compleja porque ahí compitieron ideas, modelos y estructuras viejas y nuevas. Es una etapa de transición ideológica y de proyectos políticos y no es sorprendente que haya atestiguado muchas guerras y conflictos. Creo que esta visión se complementa perfectamente con la de un sistema internacional heterogéneo planteado por Buzan y Little.

⁵⁵ La “fragmentación” política del siglo XIX, que muchos asocian con debilidad estatal y “regionalismo”, puede interpretarse también como el éxito en la creación y consolidación de múltiples espacios de poder local.

sibilidad de pensar que a veces un solo Estado era difícil de edificar —incluso si su capital tenía el poder y los recursos adecuados— porque dentro de esa gran unidad política que declaró su soberanía inicialmente había, quizá, otras potenciales agrupaciones que aspiraban a lo mismo pues 1) contaban con antecedentes de autonomía, 2) eran cada vez más capaces de autogobernarse —quizá por alguna condición económica o estratégica favorable— y/o 3) deseaban o eran presionados a unirse a otra agrupación atractiva o conveniente.

El problema fue que no todas las unidades potenciales se independizaron (o no lo hicieron en circunstancias de igualdad). Algunas localidades y unidades dominantes tendieron a imponer su voluntad, ejercer presión sobre otras y centralizar el poder estatal. Hubo tensiones entre los proyectos de unidades políticas más o menos poderosas así como entre las “tradicionales” y las que posteriormente adquirieron poder o quisieron un papel distinto o más activo. Los países y sistemas fueron resultado del desenlace de estas tensiones.⁵⁶

2.3.2 Las zonas marginales y fronterizas

Un último corolario se refiere a conflictos fronterizos, muy citados como prueba de la falta de estructuras políticas consolidadas y existencia de Estados débiles, y como fuente de conflictos internacionales constantes en el siglo XIX. No dudo que las disputas limítrofes causaron enfrentamientos, pero sí que esas indefiniciones fueron muestra de la debilidad o fragmentación estatal e impedimentos para el desarrollo y estudio de relaciones internacionales que fuesen más allá de enfrentamientos bilaterales.

No digo que no haya habido debilidad estatal y regionalismo acérrimo. Fueron complicaciones serias pero no siempre las causas de los problemas. En todo caso, debe establecerse una distinción entre un regionalismo “parroquial” (el de por ejemplo una región recóndita u hostil) y un regionalismo político-administrativo como el que venimos tratando (el de unidades tradicionalmente diferenciadas como Yucatán, Panamá, Guayaquil, Paraguay, el noreste brasileño). Y entre los segundos hay diferencias: no es igual la fragmentación argentina (unidades similares compitiendo por un mismo comercio y por dominar sobre las otras) que la colombiana (unidades y localidades costeras, andinas y selváticas totalmente dispares por sus características divergentes).

⁵⁶ Los proyectos iban desde confederaciones continentales hasta atomizaciones completas. El federalismo daba preferencia a la autonomía regional y las fuerzas centrífugas; el centralismo no. Al final, ninguno de estos proyectos se impuso definitivamente: hubo compromisos y unidades construidas a base de esfuerzo y discursos patrióticos y nacionalistas. E, insisto, hubo sorprendente continuidad con el pasado en no pocas ocasiones.

En Hispanoamérica las fronteras, como la constitución de las unidades políticas, se fundamentaban en realidades preexistentes (eran linderos con “profundidad histórica”). Si había población establecida en una zona, las fronteras generalmente se habían definido; de otro modo no.⁵⁷ Las áreas marginales (zonas montañosas, desérticas, selváticas) eran fronteras naturales que no tenían una demarcación en el mapa –porque faltaba conocimiento cartográfico pero también porque no era necesario (por la falta de intereses económicos o estratégicos).⁵⁸ Durante mucho tiempo las poblaciones no crecieron lo suficiente como para que hubiera disputas jurisdiccionales. Es con el crecimiento poblacional, las independencias, el desarrollo tecnológico y el deseo de expansión en busca de recursos en las zonas marginales (por ejemplo caucho y productos tropicales del Amazonas, nitratos del desierto) que va a haber choque en esas regiones en el siglo XIX.⁵⁹

La Corona no previó muchas situaciones pero no ignoró el problema. Hacia fines de la etapa colonial empezó a establecer límites (por ejemplo en Centroamérica, con Estados Unidos y el imperio portugués). Si no prosiguió fue por las guerras de independencia, pero éstas sólo fueron un paréntesis. Cuando los nuevos gobiernos retomaron el tema, reabrieron las negociaciones iniciadas por los españoles (aunque lo que pesó más en el siglo XIX fue el principio del *uti possidetis*: respetar las fronteras existentes *de facto* cuando la independencia).

El punto, empero, es que las disputas limítrofes (aunque sean legados inconvenientes) no pueden invocarse como evidencia de la precaria existencia o funcionalidad de los Estados

⁵⁷ Las unidades políticas intermedias, como las intendencias (y luego provincias, departamentos o estados), tenían las mismas fronteras de las unidades menores que las componían, y por tanto las mismas indefiniciones.

⁵⁸ Por ejemplo, no importaba definir la frontera exacta de Chile, pues el desierto de Atacama, las cumbres de los Andes y la Patagonia eran áreas despobladas y por lo tanto fronteras naturales con Perú y el Río de la Plata. Todos los espacios eran parte de un mismo imperio. El caso entre México y Estados Unidos era distinto y quizá ahí no se prestó la atención oportuna. Otros casos: México-Guatemala, Nicaragua-Honduras, Venezuela y las Guayanas, zonas amazónicas. No es casualidad que éstos fueran puntos de choque posteriormente.

⁵⁹ El control de las zonas marginales también cobró importancia como muestra de la autoridad y fortaleza de un Estado frente a otros dentro del propio sistema.

latinoamericanos⁶⁰ (cuestiones que, como vimos en el apartado anterior, estaban bien asentadas por otras razones).⁶¹ Más bien, muchos conflictos fronterizos decimonónicos pueden entenderse como el choque entre dos o más unidades políticas que por estar suficientemente definidas (en términos nucleares) y en expansión llegaron al punto de tener que definir sus límites (algo que también hubiera pasado de no haber habido independencias). Quizá los conflictos fronterizos imposibilitaron el desarrollo de buenas relaciones diplomáticas; quizá había rivalidades intensas; pero éstas no son causas para declarar como caso perdido el estudio de relaciones internacionales. Y la identificación de un sistema no se afecta porque algunas fronteras no estén establecidas, porque eso no necesariamente afecta la intensidad o regularidad de las interacciones: un conflicto de fronteras hace más intensas y regulares las relaciones y por tanto contribuye de alguna forma a la conformación del sistema.

Con esto he mencionado antecedentes coloniales importantes para entender la geopolítica continental y, por tanto, la dinámica de los sistemas regionales americanos. Proseguiré con un repaso de algunas condiciones generales propiamente del siglo XIX para acabar de contextualizar nuestro período y área de estudio.

PARTE II. EL CONTEXTO DECIMONÓNICO

Esta segunda parte concluye el capítulo con un resumen de las consideraciones previas más usuales en los estudios de política exterior latinoamericana atendiendo primero las características sociopolíticas comunes a esos países (y sus diferencias con Estados Unidos) y luego el contexto político internacional más general del siglo XIX.

⁶⁰ Si así fuera, Francia y Alemania no convencerían como Estados sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos tuvo las mismas indefiniciones limítrofes que México.

⁶¹ La construcción del Estado en términos nucleares no hubiera sido tan distinta sin estas zonas marginales. Las bases, condiciones y preocupaciones internacionales ya estaban ahí con o sin fronteras definidas.

3. LAS CONDICIONES AMERICANAS

Habiendo estudiado las continuidades coloniales toca atender los cambios que trajo la independencia –también importantes para entender los sistemas americanos. Esto ayudará a discernir características y procesos internos que fueron comunes a muchos de los países (aunque hay que recordar que no es posible generalizar demasiado).

3.1 El legado de las guerras de independencia

No puedo ocuparme de las causas y el desarrollo de las independencias, temas que se han trabajado profusamente. Destacaré sólo los elementos necesarios para entender la formación de los sistemas internacionales.

Los líderes independentistas tuvieron móviles diversos. En su mayoría buscaron la autonomía e independencia política pero no una reestructuración de las relaciones políticas continentales (con excepción de Bolívar). Buscaron la independencia por inspiración de ideas ilustradas, desacuerdos con la metrópoli, acontecimientos europeos y, como sugerí en la parte I, porque algunas elites estaban conscientes de que sus regiones habían alcanzado o merecían autonomía política. Visto así, lo que menos se quería era alterar las condiciones geopolíticas que habían llevado a esa coyuntura.⁶²

A pesar de que hubo antecedentes,⁶³ el proceso de emancipación inicia en la primera década del siglo XIX con el movimiento armado de Miranda en Venezuela (1806) y la declaración de autonomía por varias juntas locales (cabildos) entre 1808 y 1811.⁶⁴ A pesar de que

⁶² Al menos desde el punto de vista de las regiones fuertes. Quizá en las débiles ya se pensaba en modificar el equilibrio de poder, pero creo que en los años iniciales preocupaba más la victoria contra España. Nuevamente recuerdo la distinción entre política y economía: que se quisieran más u otras relaciones comerciales no significa que se quisiera un cambio en el “sistema” político existente en tiempos coloniales.

⁶³ Entre ellos el levantamiento de Tupac Amaru, la revolución de los comuneros y la independencia de Haití (1791-1804), que es un proceso separado que desde mi punto de vista va a jugar poco en la creación del sistema internacional de América Media. Al principio fue fuente de inspiración y apoyó las insurgencias, pero su influencia se opacó rápidamente por el declive de su economía.

⁶⁴ Tras la invasión napoleónica de España, las juntas actuaron en nombre de Fernando VII y pusieron en práctica los preceptos de la Constitución de Cádiz, declarándose autónomas de forma provisional. La de México lo intentó infructuosamente en 1808. La de Caracas lo logró en 1810 y 1813, pero en ambas ocasiones fue

España luchaba contra Napoleón, las fuerzas virreinales y legitimistas reprimieron la mayoría de estas intentonas. Acto seguido, Fernando VII regresó al trono, abolió la constitución de Cádiz y organizó un contraataque sobre todo contra los rebeldes mexicanos, venezolanos y neogranadinos. Para 1816 quedaban unos cuantos focos insurgentes. Sólo las Provincias Unidas del Río de la Plata (y Paraguay) consumaron su independencia en el período inicial – cosa que les permitió colaborar en los escenarios boliviano, chileno y peruano. Sin embargo, sus problemas internos e internacionales los obligaron a aislarse cada vez más (sin mencionar que la retirada de San Martín de Lima finiquitó la influencia rioplatense, momentánea, del lado del Pacífico). El ejército libertador venezolano, en cambio, participó activamente en casi toda Sudamérica –simbolizando el deseo (nunca consumado) de Bolívar de crear un nuevo sistema en el que su tierra natal fuese centro de la política continental. En capítulos posteriores veremos por qué esto no ocurrió.

El cambio de la marea vino con la revolución liberal en España (1820-1823) y las hazañas militares de Bolívar (en particular la batalla de Boyacá de 1819 con la que se garantizó la independencia de Nueva Granada y la fundación de la Gran Colombia). A partir de ahí sólo fue cuestión de tiempo para que el bastión legitimista del Alto Perú se rindiera (con la victoria de Sucre en Ayacucho en 1824). Perú se independizó entonces y Bolivia nació como entidad separada dos años después.⁶⁵ Chile se había independizado en 1818. En pocas palabras, las independencias sudamericanas fueron parte de un mismo proceso –lo cual era reflejo de sus antecedentes compartidos y un atisbo de las interacciones sistémicas por venir.

México, en cambio, se independizó en 1821 de forma aislada y con un proyecto conservador inicialmente monárquico que por lo mismo se pareció al brasileño (1822). Las dife-

reconquistada. De hecho, hay momentos en que desde Caracas, Bogotá y siempre desde Lima se planificó la contrainsurgencia (contra Quito, La Paz, Paraguay). Con el fracaso de Cádiz, los líderes criollos organizaron manifestaciones buscando que las autoridades cedieran el control a favor de las juntas ya creadas. Realistas y patriotas se enfrascaron en guerras civiles. Pero los segundos estaban aislados y carecían de liderazgo y hasta de una base popular fuerte. Eso explica la debilidad y lo prolongado del conflicto.

⁶⁵ Las consecuencias se verán en el capítulo 3.

rencias: en México había habido un importante elemento popular en la insurgencia, el proyecto republicano suplantó al monárquico rápidamente, hubo más fuerzas centrífugas y serias amenazas de reconquista. En Brasil la independencia se negoció de forma ordenada y pacífica con Portugal y el régimen resultante fue muchísimo más estable.⁶⁶ Ambos, sin embargo, se tuvieron que involucrar en escenarios continentales más amplios: Brasil se inauguró como Estado independiente con una guerra internacional (contra Río de la Plata), mientras que México temió el expansionismo estadounidense desde el primer momento.

Durante las guerras de independencia se vislumbraba 1) la confirmación de la separación de al menos dos escenarios políticos autónomos y 2) los deseos de establecer o modificar las relaciones entre las unidades políticas. Pero era un período naturalmente inestable en el que apenas se estaban redactando las primeras constituciones⁶⁷ y en el que no podía haber nada definitivo. Fue después que se constituyeron propiamente los nuevos sistemas.⁶⁸

3.2 *El panorama interno*

En estudios del siglo XIX latinoamericano es frecuente la mención de características y problemáticas compartidas después de las independencias. A continuación exploraré su pertinencia para el estudio de sistemas internacionales.

⁶⁶ La razón es que la Corona portuguesa huyó de la invasión napoleónica y se estableció en Río de Janeiro. Entre 1807 y 1821 Brasil fue la metrópoli y eso explica la fortaleza del proyecto monárquico. Desde entonces hubo cierta liberalización política y económica, así que los fines esenciales que otros buscaban por la vía armada no se tuvieron que conseguir ahí de ese modo. Cuando la Corona portuguesa dejó Brasil en 1822, Pedro I (hijo de João VI) quedó como cabeza de una monarquía independiente.

⁶⁷ De éstas –Gran Colombia (1821), Nueva Granada (1830 y 1832), Venezuela (1830), Perú (1823 y 1828), Argentina (1826), Chile (1828), México (1824)– puede decirse que introdujeron ideas liberales pero favorecieron tendencias centralizadoras que querían preservar el *status quo* territorial y político. El federalismo se veía como impráctico y costoso, incluso donde se implantó tempranamente (Chile, Argentina, México).

⁶⁸ Frente a la estadounidense, las independencias latinoamericanas requirieron más tiempo y ocasionaron estragos más duraderos. La guerra en América Latina fue más prolongada por la reacción efectiva de España, la falta de ayuda externa, la neutralidad de Gran Bretaña y Estados Unidos, la falta de unidad, las distancias entre movimientos emancipadores, las diferencias políticas e ideológicas y cuestiones europeas que señalaré en la siguiente sección del capítulo. Estados Unidos no enfrentó tantas presiones contrarrevolucionarias y tuvo años de aislamiento y libertad. Fue un actor internacional reconocido pronto por Europa mientras que los países latinoamericanos no lo fueron sino hasta los años treinta y los sesenta. D.A.G. Waddell, “International Politics and Latin American Independence”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 5.

Paso por alto las hipótesis que dicen que no podía haber relaciones efectivas por las “dificultosas condiciones geográficas”. Las comunicaciones a veces eran lentas o escasas (sobre todo en zonas no troncales), pero eso no es suficiente para descartar la existencia de relaciones intensas y regulares y de sistemas. Tampoco tomo en cuenta argumentos culturalistas –hipótesis de que el carácter hispánico significó problemas y deficiencias inherentes– porque las considero indefendibles. Los perfiles deben construirse de otro modo.

3.2.1 El panorama socioeconómico.

Los nuevos países estaban poco desarrollados y, para colmo, las guerras interrumpieron algunas actividades económicas importantes (notablemente la minería), drenaron de recursos al Estado y ocasionaron destrucción, inseguridad y fuga de capitales. La descapitalización era mayor por la tendencia a importar más de lo que se exportaba. La escasez de capital local llevó a solicitar préstamos internacionales que en pocas ocasiones se pagaron a tiempo.⁶⁹ La falta de recursos hizo difícil que los gobiernos se estabilizaran y enfrentaran efectivamente las agresiones internas y externas, algo que muchas veces explicó la debilidad de unos frente a otros en el sistema internacional.

La política económica no fue siempre la mejor porque en muchos casos se privilegió la exportación de monocultivos⁷⁰ (a veces la única fuente estable de ingresos) y se descuidó la inversión en otras áreas. Además se recurrió a medidas proteccionistas y otras políticas que

⁶⁹ Las razones: 1) desarrollos financieros mundiales (las condiciones que llevaron a los británicos a invertir en minas de oro y plata –México, Perú, Bolivia, Chile– se desvanecieron después del pánico financiero de 1825-1826); 2) *default* (la falta de credibilidad crediticia descartó a América Latina como zona propicia para la inversión hasta mediados del siglo XIX); 3) la ineficiente recaudación; 4) los gastos de guerras civiles y para enfrentar amenazas internacionales; 5) la dificultad y necesidad de fundar nuevos gobiernos centrales y estatales. La expansión del crédito europeo volvería a alcanzar una cresta en la década de 1880. Un análisis completo y equilibrado está en Tulio Halperín, “Economy and Society in Post-Independence Spanish America”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 8. Véase también Calvert, *op. cit.*, pp. 32-37 y 91-98 como ejemplo de un análisis pesimista.

⁷⁰ El éxito de las economías exportadoras varió según el momento y el caso (si bien hubo áreas constantemente destacadas como la rioplatense, Cuba y Venezuela). Algo generalizable es que este modelo de desarrollo era intrínsecamente vulnerable porque dependía de ciclos económicos no controlables y de una demanda externa que podía cambiar o no concordar con las condiciones locales (los productos de regiones templadas no se demandaban tanto). Con todo, hubo excepciones a la preferencia exportadora sobre la propia industrialización: textiles mexicanos en los años treinta, esfuerzos chilenos diversos, Paraguay en los cincuenta.

privilegiaron a sectores económicos específicos y a ciertas zonas sobre otras de acuerdo a su productividad –cosa que también explica la creciente brecha entre unidades y regiones en los sistemas internacionales. Sin embargo, la falta de desarrollo económico o cercanía a una ruta comercial no necesariamente significó poca importancia geopolítica (piénsese por ejemplo en Texas). Institucionalmente se fomentaba poco las iniciativas empresariales autóctonas. Por eso los inversores extranjeros (británicos, franceses, españoles y eventualmente estadounidenses) introdujeron fácilmente su capital, tecnología y productos y acabaron dominando en muchos sectores industriales y financieros.⁷¹ Esto reforzó la integración de América Latina al sistema económico mundial pero, como he insistido, fue un proceso distinto a la formación de sistemas políticos. Las potencias sólo se interesaron en los segundos cuando sus intereses financieros y comerciales estuvieron en juego.

3.2.2 El panorama sociopolítico

La mayoría de los problemas sociales tuvieron que ver con demandas de inclusión social y racial, especialmente en las poblaciones más heterogéneas (México, Guatemala, Perú, Bolivia). Aunque la movilidad social aumentó durante y después de la guerra, una elite ocupó los cargos militares y gubernamentales y dirigió las principales actividades económicas y, por tanto, las relaciones con las potencias. La estructura social se mantuvo intacta, incluso si nominalmente se abolieron la esclavitud y otras formas de trabajo forzado.⁷² Fuera de las presiones de Gran Bretaña, esto rara vez alteró la situación internacional. La excepción fue Es-

⁷¹ Gran Bretaña dominó sobre todo en Brasil, Buenos Aires, Montevideo y la costa del Pacífico (Halperín, cap. cit., pp. 301-307). En México y Centroamérica (su sistema), Estados Unidos compitió desde antes.

⁷² A pesar de que la esclavitud se declaró abolida en muchos lados desde 1810, las reglas se implementaron lentamente (*ibid.*, pp. 321-322). La abolición fue rápida donde la esclavitud jugaba escaso papel económico (México, Centroamérica, Río de la Plata, Chile). En casi todas partes siguió existiendo de una u otra manera a pesar de las presiones de Gran Bretaña, que restringió el tráfico de nuevos esclavos. Con todo, las manumisiones aumentaron y para mediados del siglo XIX se había conseguido casi en todos lados que la esclavitud no fuera hereditaria. Las excepciones fueron Estados Unidos, Brasil y Cuba. En estos casos, la esclavitud se eliminó cuando ya se le había sacado el beneficio necesario y no era la mejor opción económica.

tados Unidos, donde la esclavitud significó la partición del país en dos sistemas económicos y políticos que, de mantenerse, hubiera tenido grandes consecuencias en su sistema.

La estructura social no cambió porque la propiedad y sus riquezas siguieron concentradas en unas cuantas manos. La propiedad se codificó lentamente y hubo muy pocos casos de reforma agraria. De hecho, los latifundistas acrecentaron sus territorios –aunque no necesariamente su productividad– sobre todo después de que las reformas liberales desamortizaron las propiedades de la iglesia y repartieron las indígenas. Esta sí fue una diferencia fundamental con Estados Unidos, donde el modelo de pequeños agricultores predominó desde la época colonial y donde el reparto de la tierra se usó efectivamente para atraer la inmigración. En los países latinoamericanos esto fue menos efectivo al principio; luego Argentina y Brasil harían reformas exitosas para atraer inmigrantes (Chile, Uruguay y Cuba en menor escala), y eso los fortalecería económicamente y en el sistema internacional.

La tenencia de la tierra estuvo relacionada con el control político, que muchas veces recayó en manos de los ricos y poderosos a pesar de que formalmente había constitucionalismo, elecciones representativas y garantías civiles. Como al principio no hubo sistemas políticos y de partidos funcionales (salvo en Chile y Estados Unidos) los gobernantes reales fueron muchas veces los caudillos –militares y terratenientes autoritarios (a veces dictatoriales) cuya ascendencia reflejó una cultura política más afín a las lealtades personalistas que a las instituciones legales. El caudillismo se basaba en el mantenimiento de lazos clientelares: se distribuían recursos, cargos y favores a cambio de lealtad. Esta situación debilitó a los gobiernos centrales y “ruralizó” (regionalizó) la política sobre todo en la primera mitad del siglo XIX.⁷³ Lo anterior actuó (a veces) en detrimento del Estado, pero no necesariamente de las relaciones y sistemas internacionales, en los que los grandes caudillos y sus bases de poder

⁷³ Keen y Haynes, *op. cit.*, pp. 180-183. Buenas explicaciones del fenómeno en casos aplicados son John Lynch, “The River Plate Republics from Independence to the Paraguayan War”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 15, pp. 626-661 (con un buen examen del rosismo) y en Antonio Annino, “Imperio, constitución y diversidad en la América hispana”, en *Historia Mexicana*, Vol. 48, No. 1, 2008, pp. 179-228 (él es quien habla de “ruralización”).

fueron protagonistas. Ellos (Portales, Rosas, Urquiza, Flores, Santander, Páez, Santa Anna) dieron proyección internacional a sus países o regiones en no pocas ocasiones y dirigieron algunos de los más importantes enfrentamientos con el exterior.

A pesar de que el poder civil se fortaleció gradualmente⁷⁴ el proyecto democrático avanzó despacio por inexperiencia, desacuerdos internos, rebeliones, guerras y pronunciamientos. La inestabilidad política disminuyó en la segunda mitad del siglo XIX a medida que se resolvían o institucionalizaban los desacuerdos internos. Sin embargo, el poder de los militares no siempre disminuyó; de hecho, sus instituciones se fortalecieron (1860s-80s) gracias a la creciente estabilidad y rivalidad entre Estados como Paraguay, Argentina, Chile y Perú. La influencia de los militares en las ideas de seguridad nacional y la política exterior de sus gobiernos jugó un papel central en el desarrollo del sistema internacional.⁷⁵ De esto no estuvieron exentos los regímenes democráticos: el gobierno estadounidense tuvo fuertes influencias geoestratégicas en las últimas décadas del siglo XIX, mientras que Brasil mantuvo un perfil expansionista a pesar de adoptar un proyecto republicano en 1889.

Quizá el evento político más exitoso fue la difusión del liberalismo.⁷⁶ El ideario liberal se propuso restar poder a la Iglesia y demás grupos conservadores que no depositaban la misma fe en las libertades individuales, la igualdad legal, las elecciones representativas, el federalismo o la libertad comercial.⁷⁷ Aunque las distinciones no son nítidas, es alrededor de estos desencuentros que se fundamentaron los primeros partidos políticos en América Lati-

⁷⁴ Sobre todo en Chile, pero también en Nueva Granada, Venezuela y Argentina, donde los ejércitos fueron desmantelados (no así, por ejemplo, en México, donde el fuero militar perduró más).

⁷⁵ México fue la excepción: no desarrolló grandes expectativas militares por las condiciones del sistema internacional en que se movía, como veremos en el capítulo 2. En los demás países hubo influencias militaristas de Alemania (en Chile y Argentina) y Francia (en Perú y Brasil).

⁷⁶ Hubo dos oleadas reformistas. La primera involucró a Gran Colombia, Bolivia y Río de la Plata (1810-1827) y México (1830s). La segunda, a México (1850s) y Colombia (1860s). Luego seguirían Venezuela (1870s), Guatemala (1870s, aunque seguida de una reacción conservadora) y Ecuador a fines de siglo. En los 1840s hubo menos reformismo por las crisis económicas, la inestabilidad y la reacción de grupos políticos y sociales.

⁷⁷ Los grupos menos liberales querían preservar las instituciones estatales y sociales orgánicas, corporativas y tradicionales. Quizá tenían razón: las reformas instauraron un modelo de desarrollo poco adecuado y llevaron a disolución social. Los gobiernos liberales de fines del siglo XIX privilegiaron la integración de sus economías al sistema económico mundial por encima del bienestar social.

na. Sin embargo, aunque el liberalismo traspasó fronteras, no alteró directamente los sistemas internacionales porque éstos no siguieron planteamientos ideológicos.⁷⁸

A pesar del creciente deseo de construir naciones⁷⁹ siguió habiendo fuertes identidades regionales, de las cuales las más importantes para este caso, como señalé, son las que tuvieron aspiraciones y posibilidades de autonomía, porque fueron las que más repercutieron en el sistema internacional. Distintos acuerdos federalistas o centralistas hicieron que un Estado determinado se hiciera a veces más fuerte y a veces más débil frente al exterior.⁸⁰ Cuando no hubo acuerdos se desencadenaron guerras civiles y fragmentaciones de consecuencias fundamentales en el sistema internacional.

En la conexión e integración de regiones (y por tanto de Estados y naciones) jugaría un papel transformador el ferrocarril. Al principio las vías se tendieron pensando en una explotación y transporte de recursos más eficiente (como en Cuba en 1838 o en Panamá en 1855). Con el tiempo, sin embargo, ya no sólo se pensó en eso sino también en la formación de una red de comunicaciones autónoma (sobre todo en Argentina, Brasil, Chile, Perú y México). El ferrocarril fue sinónimo de crecimiento económico y unificación territorial, y en eso contribuyó a la formación de sistemas. Al fortalecimiento de ellos y del Estado también

⁷⁸ En todo caso llevó casi siempre a mayor prosperidad económica y, por tanto, al fortalecimiento estatal hacia el interior y el exterior. La influencia de las rivalidades ideológicas en el sistema internacional es aún más compleja si tomamos en cuenta las consideraciones de la Parte I, sección 2. Muchas guerras civiles incorporaron una rivalidad liberal-conservadora (Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, pp. 33-36 y en cada caso); si ambos bandos además representaban a unidades políticas con distintas ideas constitucionales, entonces las tensiones liberales y conservadoras sí llegaban a afectar al sistema internacional.

⁷⁹ El nacionalismo puede entenderse como una ideología para movilizar a las masas, legitimar autoridades y justificar la independencia de una determinada unidad política. Sin embargo, las identidades nacionales se acabaron de construir en el siglo XX, combinadas con antiamericanismo. Varios autores opinan que antes hubo sólo patriotismo, provincialismo y regionalismo (David Brading, "Nationalism and State-Building in Latin American History", en Eduardo Posada-Carbó (ed.), *Wars, Parties and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1995, pp. 92-96). La nación no podía desarrollarse plenamente sin la resolución de conflictos internacionales clave o dentro de organizaciones estatales cuestionadas; es sólo con la consolidación de un medio (sistema) estable que se forman Estados-Nación en todas sus expresiones. De americanismo e hispanoamericanismo hablaré en el capítulo 4.

⁸⁰ Por ejemplo, el centralismo debilitó a México a la larga pero fortaleció a Estados más pequeños como los centroamericanos. En términos de proyección internacional, el federalismo fue más adecuado para Argentina y Estados Unidos y menos para Colombia. El federalismo perdió popularidad en 1835-1845, pero luego revivió en México, Colombia, Venezuela, Argentina. Siempre pesó menos en Perú.

contribuyeron otros avances tecnológicos como mejoras agrícolas, el aprovechamiento de nuevos productos, la refrigeración, la navegación en barcos de vapor, el telégrafo, la imprenta y los avances militares; y también la codificación legal, comercial y financiera.

En conclusión: el Estado latinoamericano se fue fortaleciendo conforme se superaba una gran variedad de obstáculos en la primera mitad del siglo XIX. Es en este período transicional tan complejo —de la década de 1820 a la de 1860— en que contextualizo las etapas formativas de los dos sistemas americanos. En décadas posteriores (1870s-90s) los sistemas se consolidarán por una serie de eventos internacionales que se analizarán en su momento, pero también porque sus unidades constitutivas (al menos las dominantes) resolverán muchos de sus problemas internos (por métodos pacíficos o violentos). Para fines del siglo XIX ya había Estados unitarios más fuertes y definidos, enfocados al crecimiento y la modernización, y por lo tanto más oportunidades de que los sistemas de relaciones interestatales fueran sólidos, regulares, estables. La consolidación del Estado facilitó la del sistema y viceversa.

3.2.3 El panorama diplomático

El deseo de fortalecer al Estado, modernizar sus instituciones y afianzar el crecimiento económico desembocó en políticas positivistas interesadas en salvaguardar el mantenimiento del orden y la prosperidad. Siguiendo ese razonamiento, los líderes políticos se hicieron más conscientes de las implicaciones de que otro Estado (sobre todo dentro de su sistema) se fortaleciera o expandiera a costa suya o de otros (atrayendo más capital y recursos o participando en más mercados externos). Por eso se intensificó la competencia militar y por territorios estratégicos que antes eran menos importantes (mares, fuentes de energía y alimento, recursos). Y por eso los intereses de los distintos actores se interrelacionaron como nunca antes y las relaciones internacionales se intensificaron. En pocas palabras, si la fuerza de los Estados facilitó la consolidación del sistema, también lo hizo la rivalidad resultante.

Claro está, la rivalidad y la competencia no surgían únicamente de condiciones estructurales. Eran la consecuencia natural (y defensiva) de Estados jóvenes cuya política exterior estaba destinada a defender su soberanía, su integridad territorial (fronteras), su estabilidad política, su desarrollo económico y a obtener reconocimiento internacional.⁸¹ Como todo Estado en formación, los latinoamericanos recurrieron a la diplomacia y a veces a la guerra para garantizar su supervivencia. Con todo, espero demostrar que la violencia interestatal fue contenida parcialmente por la existencia de sistemas internacionales.

Para acabar de enumerar las condiciones que contribuyeron a la formación de sistemas (y sociedades) internacionales, acabo mencionando la importancia de la profesionalización del servicio diplomático (especialmente en Brasil, México y Chile) y el desarrollo de un derecho internacional enfocado en la defensa del Estado latinoamericano frente a la mayor amenaza a la estabilidad y seguridad en esa zona: el intervencionismo de las grandes potencias,⁸² de quienes hablaré a continuación.

4. LAS CONDICIONES EUROPEAS

En esta última sección abordo el contexto político internacional en el que se gestaron los dos sistemas internacionales americanos. Esto mostrará qué tan importante fue la influencia de las grandes potencias europeas (los actores externos) en las relaciones interamericanas. Un vistazo al sistema de relaciones políticas en Europa servirá para entender la posición y dinámicas internacionales de actores que tuvieron una influencia importante, si bien no determinante, en la política americana. También servirá como modelo para entender los sistemas americanos. Esto me parece revelador: en Europa y América se moldearon o modificaron sistemas internacionales de forma paralela.

⁸¹ Alfredo Ávila, “Sin independencia no hay soberanía: conceptos a prueba”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006, pp. 29-62.

⁸² Calvert, *op. cit.*, pp. 38-44; Bailey, *op. cit.*, pp. 38-44; Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, pp. 9-10.

A fines del siglo XVIII había cinco potencias europeas: Gran Bretaña, Francia, Austria, Prusia y Rusia. Aunque estaban involucradas en guerras constantes, buscaban preservar un orden civilizado, un “equilibrio de poder” sistémico que garantizara la paz.⁸³ En concreto, evitaban una disrupción del *status quo* (por ejemplo, un reacomodo territorial o de fuerzas políticas que beneficiara a una por encima de las otras).⁸⁴ Los integrantes del sistema sudamericano decimonónico enfrentaron una realidad sistémica equivalente y la encararon del mismo modo —no para “imitar” a Europa, sino para resolver efectivamente dinámicas y conflictos propios y originales.⁸⁵

Francia y Gran Bretaña habían competido en términos de igualdad hasta el siglo XVIII, pero mayores adelantos tecnológicos permitieron a la segunda despuntar. Cuando Francia quiso mantenerse en competencia quedó en una precaria situación económica que la llevó a instaurar onerosas reformas fiscales. Éstas fueron causas importantes de la revolución francesa.⁸⁶ La Francia revolucionaria desplegó una política exterior agresiva para defenderse de reacciones conservadoras y exportar sus nuevos ideales, lo que llevó a una etapa larga de conflictos internacionales (1790s-1815). Por sus deseos de expansión, hegemonía y modifica-

⁸³ El sistema se fundó en 1648 después de la paz de Westphalia. Ahí se dio mayor peso al Estado-nación en la preservación del orden internacional. Se destacó la igualdad soberana de los Estados, su integridad territorial, la importancia de la no intervención en los asuntos domésticos de otros, la resolución pacífica de las controversias, el papel de la diplomacia, la política internacional en vez de la religión como ámbito de interés nacional, los usos de las alianzas, el equilibrio de poder; o sea, todo lo pertinente para el estudio de un sistema internacional. Mejores comunicaciones durante el siglo XIX aceleraron el intercambio diplomático pero no alteraron las condiciones fundamentales del sistema, que en esencia fue el mismo de 1815 a 1914. De este tema se ha escrito abundantemente. Un estudio clásico: René Albrecht-Carrié, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, Methuen, London, 1958; uno más reciente (fuente de esta sección): Francis Roy Bridge y Roger Bullen, *The Great Powers and the European States System, 1815-1914*, Longman, London, 1980.

⁸⁴ El concepto de equilibrio de poder era usado sobre todo por los ingleses, quienes fueron los que más buscaron el equilibrio continental en la primera mitad del siglo XIX. En la segunda, sin embargo, otras potencias comenzaron a acusar a Gran Bretaña de usar el “equilibrio” para mantener al continente con un “candado militar” para mantener su hegemonía. Como se vio en la Introducción, el concepto de equilibrio evolucionó históricamente. Matthew Smith Anderson (*The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, Longman, New York, 1993) contextualiza los sistemas y sociedades internacionales europeas de varios siglos.

⁸⁵ También en Europa hubo “grandes” y “pequeñas” potencias y un deseo de evitar conflictos para garantizar seguridad y supervivencia.

⁸⁶ No las únicas, desde luego. La revolución francesa fue resultado del deterioro global del *Ancien Régime*. En términos internacionales esto se reflejó en la pérdida de guerras y prestigio internacional. Las reformas fisiocráticas de la agricultura francesa (1763-1789) fueron una respuesta a esta situación, pero no podían rebasar los esfuerzos británicos (Wallerstein, *op. cit.*).

ción del *status quo*, Francia se convirtió en una potencia revisionista, o sea, deseosa de recomponer el sistema en su beneficio.

En los sistemas americanos también hubo unidades políticas revisionistas que causaron conflictos internacionales. Como se verá, las guerras más importantes en los dos sistemas resultaron de intentos de alterar radicalmente un orden establecido previamente.

Las potencias europeas tuvieron que concentrarse en su continente en esos años. Esto fue afortunado para Estados Unidos, que gozó más de dos décadas de aislamiento para afianzar su independencia y actuar en su vecindario con relativa autonomía. Mi opinión es que Estados Unidos, desde su “revolución” de independencia, adoptó una política exterior que reflejó deseos de expansión, hegemonía, propagación de ideales y modificación del *status quo* similares a los franceses.⁸⁷ La diferencia es que en Norteamérica no había un sistema internacional que contrarrestara a Estados Unidos. Ese país alcanzaría una gran proyección territorial e internacional en poco tiempo y su expansión se contendría de forma “natural” y por motivos y dinámicas relativos a la formación del sistema de América Media.

⁸⁷ La política exterior tiene orígenes diversos. Uno es la visión del mundo de sus elaboradores (Alan Casels, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Routledge, London y New York, 1996). En Francia, los revolucionarios y Napoleón buscaron propagar libertad, igualdad y felicidad para acabar con monarquías que consideraban oscurantistas y opresivas (pp. 29-43). Los estadounidenses querían propagar libertad y democracia (pp. 47-49) pero no encontraron con quién interactuar: en América Latina no identificaron las condiciones necesarias y al Oeste distinguieron un espacio vacío. Esa idea era falsa (Francia, España, Gran Bretaña y los pobladores indígenas estaban ahí), pero la esencia revisionista de la política exterior estadounidense consistía justamente en expandir sus instituciones sobre una supuesta tierra virgen, idealizada, libre de vicio. En ese proceso expansivo los estadounidenses se negaron a ser coartados por el equilibrio de poder europeo. Aunque el “espléndido aislamiento” es un mito (Estados Unidos participó en sistemas internacionales desde el inicio; Herring, *op. cit.*, pp. 1-5, 134-140), la expansión “continental” sí prosiguió como se imaginó y planificó. Esta discusión continúa en el capítulo 2. Aquí concluyo agregando que Estados Unidos trasladó sus ideas de aislamiento a todo el continente. Según ellos, el hemisferio entero les correspondía. Por eso algunos argumentan que el comportamiento político estadounidense en América Latina siempre buscó mantener fuera del hemisferio occidental toda influencia exterior hostil (tesis central de Connell Smith, *op. cit.*). Pero a continuación examinaremos la brecha entre ese ideal y la realidad del siglo XIX. Interpretaciones complementarias en: Arthur Preston Whitaker, *The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline*, Cornell University, Ithaca, 1954; John J. Johnson, *A Hemisphere Apart. The Foundations of United States Policy toward Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1990; Stephen D. Kertesz, “Achievements and Pitfalls of American Diplomacy, 1776-1980”, en *The Review of Politics*, Vol. 42, No. 2, 1980, pp. 216-248; y Stephen E. Pelz, “Changing International Systems, the World Balance of Power, and the United States, 1776-1976”, en *Diplomatic History*, Vol. 15, No. 1, 1991.

Los países latinoamericanos se beneficiaron menos del escenario internacional porque se independizaron después de la derrota de Napoleón, en una etapa en que las potencias buscaban restaurar el *statu quo ante*. América Latina tuvo que enfrentarse a intentos de reconquista y a una Europa más conservadora y preparada para intervenir y recomponer los desórdenes derivados de la revolución francesa.

La paz europea se empezó a buscar no sólo con el equilibrio de poder sino por medio de consensos.⁸⁸ Las medidas fueron bastante exitosas porque sentaron las bases de una etapa de seguridad y orden territorial estable que duró hasta mediados del siglo XIX.⁸⁹ Por otro lado, las medidas fueron insuficientes. Primero, porque hubo dos oleadas revolucionarias en 1830 y 1848.⁹⁰ Segundo, porque Gran Bretaña no estuvo de acuerdo con el conservadurismo radical de la Santa Alianza y se alejó de aquélla pronto, reanudando su rivalidad con las demás potencias. Gran Bretaña pudo permitirse esa postura unilateral⁹¹ porque el dominio de los mares y mercados de ultramar le garantizó una hegemonía continental y mundial. De hecho, fue gracias al deseo de monopolizar los mercados americanos que Gran Bretaña reconoció a los países latinoamericanos y se opuso a los intentos de reconquista.⁹² De algún modo, pues, los británicos sentaron las bases del relativo aislamiento continental americano

⁸⁸ La paz se quiso buscar con acuerdos políticos y territoriales, una serie de congresos internacionales de los cuales el más importante fue el de Viena (1815), y la Santa Alianza conservadora que encabezaron Rusia y Austria. Ambas medidas apuntaban hacia un Concierto Europeo, es decir, el deseo de mantener el equilibrio de poder no por métodos “automáticos” sino con el consenso de los actores involucrados.

⁸⁹ De 1815 a 1856 las grandes potencias se contuvieron y rara vez actuaron arbitrariamente. La mayoría de los problemas fueron localizados. Las políticas exteriores fueron menos ambiciosas y expansivas que en años anteriores. Claro: Gran Bretaña tuvo una posible re-expansión de Francia con Bélgica (1831), medida de creación de un Estado “colchón” que, como veremos, había usado en el Río de la Plata pocos años antes.

⁹⁰ Esto respondía a que las ideas liberales, nacionalistas y socialistas se propagaban, pero también a que las monarquías centrales no lograron reestablecer su autoridad. Las ideas radicales siguieron vivas y los conflictos regionales no se pudieron apagar. La muerte de Metternich significó el fin del afán conservador, aunque no el del intento de Austria por mantener el equilibrio continental entre, principalmente, Francia y Rusia. La época de conciertos, eso sí, había sido exitosa en ofrecer un marco más sólido para la resolución de crisis.

⁹¹ Aunque Francia liberal fue crecientemente su aliada: se le permitió reingresar al club de las potencias. En unas cuantas décadas se fortaleció, y se volvió a temer su expansión (sobre todo bajo Napoleón III, emperador que usó el fortalecimiento renovado, entre otras cosas, para imaginar un nuevo imperio americano).

⁹² De ahí en fuera hubo poco deseo real de los anglosajones de simpatizar con las independencias hispanoamericanas. Estados Unidos y Gran Bretaña fueron neutrales durante las etapas más intensas del conflicto y tardaron en dar sus reconocimientos (alrededor de 1822-1824). A la vez, el reconocimiento inglés significaba la posibilidad de seguir adelante y atraer el de los demás.

(los estadounidenses no tuvieron el poder para hacer valer la Doctrina Monroe sino hasta muy avanzado el siglo XIX –y no en todos lados por igual).⁹³ América quedó fuera de las principales miras imperialistas europeas porque las condiciones del sistema político europeo así lo determinaron. En concreto: como Gran Bretaña y otros países tenían intereses económicos en los nuevos países, todos adoptaron una política “negativa” de prevenir la expansión de la influencia rival. Sobre todo después de la intervención francesa en México (un caso excepcional) y de la Guerra Civil en Estados Unidos, los europeos abandonaron cualquier intento de dominación o ambición de territorial americana.

La política de impedir el fortalecimiento del prójimo en otra región del mundo era muestra de la ascendencia de visiones y rivalidades imperialistas ante todo en la segunda mitad del siglo XIX. El imperialismo europeo respondía a condiciones económicas –expansión industrial, deseo de más recursos y mercados– pero también a modificaciones trascendentales en su sistema político, que se hizo más competitivo. En Europa, la guerra de Crimea (1856) se identifica como el punto de quiebre a partir del cual se abandonó la búsqueda de una paz concertada y se reanudaron 1) los intentos de modificar las condiciones del sistema y 2) las rivalidades, alianzas y políticas de poder relacionadas con el más crudo realismo político.⁹⁴ Británicos, franceses, rusos y austriacos compitieron por Europa oriental, Medio Oriente y Asia, mientras que las unificaciones italiana y alemana significaron una transformación de unidades, estructuras y relaciones internacionales cuyas consecuencias conocemos bien.

⁹³ El Memorandum Polignac llevó a un acuerdo de no intervención en América por parte de Gran Bretaña y Francia. Estados Unidos enunció la Doctrina Monroe casi al mismo tiempo, pero era poco lo que ese país podía hacer sin el aval de Gran Bretaña. Tal Doctrina fue posible porque Quincy Adams sabía que Inglaterra la apoyaría contra los rusos. Poco hubiera podido haber hecho Estados Unidos más allá de Cuba o México. Más de la Doctrina Monroe en el capítulo 2.

⁹⁴ Gran Bretaña controlaba los mares, dominaba las finanzas y producía 20% de las manufacturas mundiales. Pero su industrialización produjo dislocaciones políticas y sociales que llevaron a las revoluciones de 1848, atizaron ambiciones revisionistas y alentaron el aislacionismo británico. El sistema de concertos se suplantó por uno de tratados, alineaciones y alianzas bilaterales. Tampoco hubo muchas guerras europeas después de 1870, pero la estabilidad dependió de diplomacia certera y consideraciones del poder relativo de los rivales. Paul Kennedy (*op. cit.*) encuentra la causalidad entre capacidades económicas, productivas y militares y la posición de un Estado en el sistema internacional. Esto también funcionó en Latinoamérica, con la diferencia de que aquí las armas y la tecnología de punta se importaron.

Principalmente, la Alemania de Bismarck se volvió el actor continental preponderante y modificó las condiciones impuestas hasta entonces por Francia y Gran Bretaña.⁹⁵

Los sistemas americanos fueron algo más estables (y, podría argumentarse, pacíficos). Fuera de la unificación de Argentina (en los mismos años) —que aumentó el poder y la presencia internacional de ese país— y de la expansión territorial de Chile a costa de sus vecinos, no hubo cambios estructurales tan fundamentales. Los actores dominantes lo fueron siempre, y los actores más débiles o revisionistas (Bolivia, Paraguay) no lograron alterar el funcionamiento esencial del sistema sudamericano —y ya no se diga del de América Media, en el que la relación entre poderes fuertes y débiles fue todavía más difícil de cambiar.

Para las décadas de 1880 y 1890 Gran Bretaña ya no era capaz de contener el deseo de las demás potencias por aumentar sus dominios territoriales en Asia, África y Oceanía. El propio Estados Unidos se había industrializado, retaba la dominación europea y se perfilaba como la fuerza financiera y económica dominante en algunas partes de América,⁹⁶ si bien carecía aún de la fuerza para imponer condiciones en el continente y los europeos nunca dejaron de defender sus intereses económicos ahí. En América, la consecuencia del imperialismo de fines de siglo fue el creciente interés de las potencias por asegurar zonas de influencia financiera y comercial.

Sin embargo, en este contexto de intensa competencia no deja de sorprender que los países latinoamericanos, más débiles, conservaran su autonomía.⁹⁷ Esto se ha explicado diciendo 1) que Estados Unidos garantizó la seguridad de todos; 2) que los gobiernos latino-

⁹⁵ Alemania mostró gran capacidad para explotar recursos y desarrolló un mejor ejército. En respuesta, Francia y Rusia se aliaron contra ella. Alianzas sucesivas se formaron y el resultado final fue la Primera Guerra Mundial. Pero lo notorio es que estos acontecimientos (de repercusiones violentas y duraderas) no alteraran directamente el desarrollo de los sistemas americanos. Sí aumentó el interés por recursos, mercados e influencia estratégica; pero Japón y Alemania tuvieron una participación minúscula en ese continente, que les fue el menos importante. Si acaso aportaron migración e influencia en las instituciones militares.

⁹⁶ Y también se volvía crecientemente imperialista sobre Norteamérica (Alaska) y el Pacífico. Aquí también se entiende la expansión de Argentina, Chile y Brasil sobre las restantes zonas deshabitadas.

⁹⁷ Autonomía política. Por si quedara duda, repito que he dejado la dependencia del capital y los mercados extranjeros en otro plano analítico.

americanos utilizaron las rivalidades de las potencias en su beneficio llegando a un *modus operandi* con ellas (el de impulsar estabilidad interna, crecimiento e integración económica a cambio de mayor libertad política);⁹⁸ 3) y que las potencias europeas se neutralizaron entre sí en América Latina y, en el fondo, estuvieron más interesadas en la estabilidad de su sistema.

Lo anterior es cierto, pero yo creo que también importó la consolidación de sistemas internacionales autóctonos en suelo americano. Un sistema independiente lo es porque las condiciones, intereses y preocupaciones de sus integrantes se diferencian de las del medio y los actores externos. No es que los actores del sistema se aislen, pero sí van definiendo temas e intereses que defienden y les conciernen a ellos más que a otros.⁹⁹ Creo que a lo largo del siglo XIX europeos y americanos crearon sistemas internacionales separados.¹⁰⁰ Y creo también que un resultado de la consolidación de sistemas en América fue la menor posibilidad de intervencionismo de Europa.

Con esto concluyo el examen del contexto en el que se desarrollaron los dos sistemas americanos. El resto de este trabajo está dedicado propiamente a la definición. En los capítulos 2 y 3 hablaré de las relaciones dentro de ellos (las que los conformaron), mientras que en el 4 atenderé las relaciones entre ellos y haré las evaluaciones finales. Entonces daré conclusión a algunos de los argumentos que he dejado planteados en este capítulo.

⁹⁸ Gran Bretaña se preocupaba por sus propiedades y ciudadanos, pero pensaba que la intervención o la interferencia en asuntos internos eran inadecuadas frente a posibles mediaciones. Lo remoto de Sudamérica también jugó un importante papel en el mantenimiento de la autonomía, toda vez que los grandes poderes concentraron sus energías imperialistas en otras zonas.

⁹⁹ Los países latinoamericanos no incidieron esencialmente en el equilibrio de poder europeo ni viceversa, como espero demostrar en los siguientes capítulos.

¹⁰⁰ Las relaciones este-oeste, los tradicionales vínculos europeos, se van suplantando con relaciones norte-sur (lazos geográficos, económicos y políticos que surgen de nuevos espacios y experiencias compartidas en América); Davis, Finan y Peck, *op. cit.*, pp. 4-6.

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE AMÉRICA MEDIA

Antes del siglo XIX no era previsible que se conformaría un “sistema de América Media” como el que propongo –un conjunto de procesos políticos y relaciones internacionales que vinculaban estrecha y constantemente los intereses de territorios y gobiernos circundantes al Caribe y el Golfo de México en Norte, Centro y Sudamérica. Además de las distancias y comunicaciones escasas había gran diversidad y considerable fragmentación política.

Las interacciones eran competitivas. Había rivalidad por zonas estratégicas y redes económicas en las islas y litorales de los mares señalados. También había competencia en tierra firme por espacios poco poblados –las Guayanas, los márgenes de Centroamérica, Florida y el corazón de Norteamérica.¹ La lucha continental estaba vinculada con la primera: la hegemonía sobre el Mississippi se buscaba no por la vastedad de los territorios sino para asegurar recursos y los flujos comerciales. Con todo, las rivalidades imperiales incumbían exclusivamente a las potencias metropolitanas. Los núcleos coloniales más importantes habían tenido una mínima voz internacional, interactuado poco entre sí y sido indirectamente afectados por las luchas imperiales (con excepción de poblaciones costeras fortificadas). A veces las colonias eran poco conscientes de las dinámicas geopolíticas de mayor escala. Este panorama fragmentado empezó a cambiar algunas décadas antes de las independencias. Las transformaciones resultantes son el tema de este (y el siguiente) capítulo.²

El espacio en cuestión se ha llamado “circuncaribeño”, pero el término se refiere sobre todo a interacciones comerciales entre litorales e islas y no es suficiente para designar al sis-

¹ Las colonias continentales eran menos atractivas para las potencias del norte europeo. Francia fue más dinámica que Gran Bretaña militarizando sus posesiones en Canadá y los valles de Ohio y Mississippi.

² “Antes de la independencia, la geopolítica continental había tenido como base el equilibrio de poder entre unas cuantas potencias que dominaban la región como extensión de la geopolítica europea, pero en lo sucesivo el escenario dio cabida a una docena de nuevos países, algunos aspirantes a ser potencias regionales. Como actores independientes, estos Estados desarrollaron formas inéditas de interacción entre ellas y con las potencias para defender sus propios intereses.” Schiavon *et al.*, *op. cit.*, introducción, p. 16.

tema político internacional naciente.³ Éste incluyó vastas porciones continentales –todos los espacios que dieron sustancia a las relaciones de poder entre los nuevos estados americanos. Intereses y procesos políticos en Washington, México y otros puntos de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe empezaron a ligarse, inaugurándose nuevas relaciones bilaterales y un sistema de relaciones “regionales” entre territorios que habían tenido contacto mínimo. Las relaciones “medioamericanas” resultantes también son tema de este capítulo.

1. LA ETAPA PREVIA. EL SURGIMIENTO DE UN ESTADO EXPANSIONISTA

Las potencias del norte de Europa habían minado el poderío español en América. A mediados del siglo XVIII los principales enfrentamientos ocurrían entre Gran Bretaña y Francia. Las guerras entre estas dos potencias, aunque emanantes del escenario europeo, involucraban crecientemente al americano.

Francia tenía pretensiones imperiales americanas a comienzos del siglo XVIII. Santo Domingo era la colonia más productiva en el Caribe mientras que Luisiana, aunque poco poblada y mal administrada, se extendía desde los Grandes Lagos hasta el Golfo de México.⁴ Gran Bretaña tenía tantos deseos como Francia de contrarrestar a su rival, así que el *status quo* no podía mantenerse. El enfrentamiento que puso en juego el destino político de Norteamérica fue la Guerra de los Siete Años (1756-1763), que fue más intensa y duradera que las anteriores e involucró a más regiones y actores. Los colonos ingleses tuvieron una parti-

³ Tal espacio circuncaribeño incluye las islas del Caribe y los litorales de éste y el Golfo de México de Florida a las Guayanas. Ya de por sí es una concepción amplia pero está enfocada al comercio y los lazos mercantilistas y (neo) coloniales. Por ejemplo, el intento de construir un canal interoceánico –idea que viene del siglo XVIII– no fue otra cosa que el de ampliar los alcances del comercio circuncaribeño. Otros han hablado de “Mediterráneo americano” y de región del Golfo-Caribe para referirse a lo mismo y a veces a la zona de seguridad e interés comercial estadounidense (Lester D. Langley, *Struggle for the American Mediterranean. United States-European Rivalry in the Gulf-Caribbean, 1776-1904*, The University of Georgia, Athens, 1976). Yo evadí estos nombres porque el sistema político que describo abarca más que el espacio y los lazos circuncaribeños e involucra a múltiples actores. Aun así, el “sistema medioamericano” tampoco está exento de confusión: no debe equipararse con *Mittelamerika* (concepto en desuso que une México y Centroamérica) ni con Mesoamérica.

⁴ Los franceses extendían sus territorios desde Acadia, por el Mississippi, y hasta Nueva Orleáns (1718). En busca de pieles, los tramperos y misioneros de Nueva Francia fundaron Quebec, Montreal y Detroit. Pero, como los españoles, fueron pocos y dispersos.

cipación crucial y se involucraron en realidades internacionales amplias. Esto repercutió en la definición de su identidad nacional, sus objetivos, posibilidades y enemigos internacionales.

Francia era más débil.⁵ Para equilibrar la lucha buscó a España, que también temía el fortalecimiento británico. El Pacto de Familia resultante (1761) fue contraproducente cuando Gran Bretaña ganó la guerra. Para no perder La Habana,⁶ España tuvo que ceder Florida a Gran Bretaña, renovar sus contratos comerciales con ese país y tolerar la presencia inglesa en el Golfo de México y las costas centroamericanas.⁷ En compensación, Francia cedió a España la mayor parte de la Luisiana; y para no perder Santo Domingo tuvo que dar a los ingleses sus territorios continentales (Ohio y partes de Canadá).

Francia fue eliminada del escenario continental norteamericano (y pasó los siguientes cien años intentando regresar).⁸ España cedió una zona estratégica importante a cambio de un territorio poco útil porque no podía dedicarle los recursos necesarios (territorio que en 1802 regresó a manos francesas por presión napoleónica). Quedó debilitada y cara a cara con Gran Bretaña, nuevo poder predominante en Norteamérica —una condición geopolítica que sería heredada por Estados Unidos. Por su parte, las colonias inglesas, en ascenso económico, resintieron que los ingleses aumentaran los impuestos para saldar el esfuerzo bélico, restringieran el comercio y prohibieran colonizar los nuevos territorios.

Las anteriores fueron algunas causas de la independencia estadounidense (1775-1783). En ese episodio, pensando en debilitar a Gran Bretaña y recuperar el territorio perdido, Francia apoyó a los rebeldes e invitó a España a hacer lo mismo, arrastrándola a un nuevo conflicto con los ingleses. Estado Unidos aceptó esta ayuda, convirtiéndose en la primera

⁵ Tuvo que interrumpir lazos con sus colonias y permitir que comerciaran con naciones neutrales. Sobre la guerra en general y la relación de Estados Unidos y Francia *vid.* Herring, *op. cit.*, pp. 14, 16-25, 68-69, 86-90 y Kertesz, *art. cit.*, p. 222.

⁶ Ocupada temporalmente (1762-63) por ingleses que impulsaron la producción azucarera.

⁷ También tuvo que ceder la Colonia do Sacramento a Portugal.

⁸ Esta guerra significó uno de los primeros conflictos por supremacía global: Gran Bretaña ganó el control definitivo de las vías trasatlánticas. Francia buscaría reconstruir su marina y sus alianzas, especialmente con Estados Unidos, pero la revolución francesa interrumpió ese desarrollo.

nación americana en explotar las rivalidades europeas en beneficio de sus intereses e independencia (ejercicio que sería común en las dinámicas de los sistemas americanos). Ésta se consumó *de facto* en el campo de batalla en 1781 y por medio del Tratado de París en 1783.

Los franceses ganaron menos de lo esperado. Si bien Estados Unidos firmó con ellos su primer tratado comercial de “nación más favorecida” (1778), Washington optó por ser neutral frente a los conflictos europeos —la mejor política exterior que podía adoptar una nación débil, en formación y con deseos de comerciar libremente.⁹ Lejos de ser un peón manipulable, Estados Unidos se volvió un competidor que alteró los equilibrios regionales.¹⁰ Se mantuvo neutral frente a la revolución francesa y el imperio napoleónico.¹¹ Sus vínculos con Francia, eso sí, permitieron la compra de la Luisiana a un Napoleón ávido de recursos y desencantado de sus pretensiones americanas. Con esto, la posición de Estados Unidos se fortaleció inconmensurablemente en el escenario internacional.

Los ingleses se debilitaron poco porque Estados Unidos siguió dependiendo de su comercio con Gran Bretaña y porque esa potencia mantuvo medidas proteccionistas para contrarrestar la influencia económica de los estadounidenses sobre sus colonias caribeñas. A pesar de un tratado arbitral y comercial (1794), estos dos actores se engarzaron en una intensa competencia tarifaria.¹² La rivalidad anglo-americana sería constante durante la conformación del sistema de América Media.

⁹ Aun así, Estados Unidos fue débil: un puerto y abastecedor neutral fácilmente intimidado. Entre 1793 y 1812 sus líderes pudieron hacer poco para desentenderse de los deseos europeos.

¹⁰ Por ejemplo, a pesar de sus actitudes esclavistas, Estados Unidos apoyó la guerra de independencia haitiana para incrementar su influencia económica en esa isla, que era la colonia más activa (Langley, *op. cit.*, pp. 28-33). Iniciada en 1791, la rebelión haitiana alteró el comercio y despertó el miedo de Gran Bretaña y Estados Unidos. Ambos dieron dinero para reprimirla inicialmente, pero luego Jefferson y Gran Bretaña apoyaron intermitentemente a L'Ouverture al darse cuenta de que su victoria (1804) debilitaría a Francia. En 1798 ambas potencias acordaron compartir su comercio. Contradictoriamente, varios sectores no apoyaron a Haití por miedo al contagio emancipador. Haití quedó destrozado y sufrió varias guerras civiles.

¹¹ Mientras, España y Gran Bretaña se desgastaron contra Francia.

¹² Jefferson llegó al punto de discriminar en favor de las Indias francesas, pero se dio cuenta de que los franceses ofrecían menos comercio y que esa medida afectaba más a Estados Unidos que a Gran Bretaña. Además, los ingleses fueron agresivos y recurrieron a bloqueos e inspecciones de barcos. Con el “tratado de Jay”, Estados Unidos sacrificó derechos mercantes con las colonias francesas a cambio del derecho a comerciar con las inglesas. Los franceses llamaron a esto traición y declararon nulo su tratado con Estados Unidos. Casi

Esa rivalidad, aunada a la amenaza de los ejércitos realistas en Canadá, los Grandes Lagos y otros territorios fronterizos, llevó a una guerra en 1812. Gran Bretaña era superior pero no prosiguió porque no estaba interesada en la reconquista y sí preocupada por las guerras napoleónicas. El conflicto finalizó con una tregua de la cual Estados Unidos se fortaleció moralmente y que, si bien no resolvió las tensiones, inauguró un período de mejores relaciones diplomáticas con esa potencia en Norteamérica. A partir de entonces habría negociaciones fronterizas con respecto al territorio canadiense pero sin llegar ya nunca a la guerra.¹³

Lo destacable es que Estados Unidos lidió con dos frentes que, por involucrar a actores distintos, estaban crecientemente desligados. Antes de 1763 había una sola frontera entre los imperios de Gran Bretaña y Francia. Luego, de 1763 a 1783, Gran Bretaña tuvo una frontera única (vagamente definida) con España. En ambos casos, a pesar de las distancias, se entendía que una modificación en un extremo tendría repercusiones inmediatas en el otro. Pero después de la independencia de Estados Unidos ese país adquirió fronteras con imperios distintos, lo cual llevó al desarrollo de dinámicas y sistemas internacionales separados. Uno, que llamaremos de América Norte, involucró a Estados Unidos, Gran Bretaña y sus colonias norteamericanas (luego Canadá) y Francia.¹⁴ El otro, de América Media, involucró a Estados Unidos, el Caribe y España y algunas de sus colonias.

El gobierno de Washington podría haber optado por una política exterior unificada en ambos frentes pero no lo hizo. En el norte peleó con una potencia más poderosa y acabó por aceptar su presencia; después de 1814 siguió el camino de la negociación y la convivencia. Al sur y el oeste, en cambio, sobre todo después de la adquisición de la Luisiana, se en-

hubo una guerra. El discurso de despedida de Washington (1796), piedra angular de la política exterior de Estados Unidos, se emitió en este contexto. Años más tarde Andrew Jackson se encargó de remover las últimas barreras comerciales entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

¹³ Considérese la negociación de Oregon. Después de la guerra con Gran Bretaña hubo comisiones para fijar la frontera, y tras el Tratado de Nanking (1842) creció la rivalidad entre estadounidenses y británicos por la costa del Pacífico. Los primeros se establecieron en California, y ambos en Oregon. El compromiso fue el paralelo 49 en 1846. Herring, *op. cit.*, p. 193.

¹⁴ Más adelante a Rusia y otros países en zonas árticas.

contró con fronteras menos claras, un imperio español en decadencia y una realidad sociopolítica y cultural menos conocida.¹⁵ Su política ahí siempre fue más agresiva y expansionista.

Hubo otro cambio fundamental. A diferencia de Gran Bretaña o Francia, para Estados Unidos el acceso al Golfo y el Caribe no era algo que se podía regatear: significaba la continuidad de uno de sus más importantes flujos comerciales y, por tanto, su supervivencia. Sobre todo a partir de la adquisición de la Luisiana (que plantó de lleno a Estados Unidos en el litoral del Golfo) y durante varias décadas, la política exterior estadounidense en su frente sur puede interpretarse como el intento de dominar las áreas circundantes a la boca del Mississippi (Florida y Texas principalmente pero también otras más alejadas). Los acontecimientos en torno a esos cuerpos de agua y territorios se volvieron asuntos de seguridad nacional que involucraron irrevocablemente a Estados Unidos en el naciente sistema internacional medioamericano. O sea, por sus preocupaciones estratégicas, el gobierno de Washington estuvo crecientemente ligado a los acontecimientos en Cuba, México, Centroamérica y la costa norte sudamericana.¹⁶ No es casualidad que anunciara deseos anexionistas en esas zonas.¹⁷

Prueba de la primacía de estos intereses fueron las disputas comerciales y territoriales con los españoles. Éstos clamaban libertad de navegación en el Mississippi (de la que los ingleses habían disfrutado), pero los estadounidenses mostraron reservas y cobraron por el cabotaje en Nueva Orleans. Durante años Estados Unidos negoció esto y también su frontera con Florida. El asunto comercial se resolvió en 1795 por medio del Tratado de San Lorenzo (*Pinckney's Treaty*) en el que España, temiendo una alianza entre Estados Unidos y

¹⁵ Los ingleses no quedaban desligados del frente sureño porque seguían teniendo presencia económica importante en las costas. Algunos realistas se refugiaron en Florida Oriental. Sin embargo, Gran Bretaña regresó a España toda la península (dividida en dos provincias) cuando Estados Unidos se independizó. Gran Bretaña pasaba a ser un participante indirecto, un actor externo en esa zona.

¹⁶ Es justificable decir que Estados Unidos era un actor global incipiente, pero también un actor constitutivo (y no un actor externo) en los teatros de América Norte y América Media –teatro al que ingresó debido a la ocupación de territorios integrales de ese sistema, a los intereses primordiales que tenía en la zona y al hecho de que hechos ocurridos en esa zona ahora lo afectarían directamente (entraron en su “rango de vulnerabilidad”).

¹⁷ Langley, *op. cit.*, pp. 1-2, 36-49. La anexión de Cuba se sugirió desde 1761 y la presencia naval en el Caribe estuvo dada desde 1787. Algunos estaban convencidos de que las nuevas naciones latinoamericanas nunca podrían prosperar sin ayuda.

Gran Bretaña en su contra, cedió la libre navegación del Mississippi.¹⁸ Con esto, el comercio estadounidense pudo aumentar dramáticamente y proyectarse a otras zonas americanas en los últimos años del siglo XVIII.

El asunto de Florida, en cambio, derivó en conflicto abierto. Desde la guerra de 1812 Estados Unidos contempló la pertinencia de anexar la península para afianzar su seguridad estratégica y comercial. El resultado fue una guerra indirecta (*proxy war*) en la que España y Estados Unidos usaron a poblaciones locales para minarse mutuamente. Los estadounidenses vencieron gracias a una diplomacia incisiva y la arremetida militar de Andrew Jackson desde 1815. Florida fue vendida a Estados Unidos en 1819 y España (México) perdió otro territorio amortiguador ante la nueva potencia.¹⁹

2. LA ETAPA INCIPIENTE. INTEGRACIONES, DESINTEGRACIONES Y PROYECTOS FALLIDOS

A distancia, era evidente que Estados Unidos dominaría sobre sus vecinos recién independizados (o sea, que sería un poder hegemónico en el sistema). Hacia 1820, por las diversas condiciones históricas, socioeconómicas y geopolíticas analizadas, este país comenzaba a industrializarse y se expandía comercialmente, perfilándose como potencia mundial. Lejos de simpatizar con los afanes políticos de los países recién emancipados –Estados Unidos se mantuvo neutral ante las luchas independentistas hasta después de 1819– el interés principal de Thomas Jefferson, John Quincy Adams y Andrew Jackson fue promover la libertad de

¹⁸ Herring, *op. cit.*, pp. 80-81, 136-148. En 1785 España propuso un tratado comercial, pero el Congreso estadounidense lo rechazó al considerar que no garantizaba la seguridad o libertad comercial. En 1794 se firmó un tratado en el que la frontera quedó en el paralelo 31: Estados Unidos ganó derechos de depósito en Nueva Orleans y España prometió mejorar la seguridad de Florida y contener los embates indígenas. La situación hubiera permanecido así de no ser porque España pronto temió represalias por su apoyo a Francia durante las guerras napoleónicas. En particular, temió una alianza anglo-estadounidense y buscó apaciguar a Estados Unidos. Los estadounidenses aprovecharon nuevamente las rivalidades europeas en su beneficio.

¹⁹ Adams consideró Florida como parte de la seguridad de su país. A falta de poder suficiente, optó por apoyar a sus pioneros y a los indios seminolas (cuyas agresiones se usaron para acusar a España de no mantener el orden). España respondió con políticas similares pero Estados Unidos ganó por la mano libre que dio a sus más numerosos colonos (los estadounidenses ayudaron por primera vez a organizar una revolución en territorio ajeno para su propio beneficio, práctica que se usaría consistentemente; y como en el caso texano, décadas más tarde, Estados Unidos se valía de las acciones ilegales de sus pioneros para sentar precedentes territoriales). Jackson invadió Nueva Orleans y tomó Florida para defender a Georgia, pero acabó conquistando el territorio.

comercio y afianzar salidas para sus productos.²⁰ No en balde sus contactos más intensos con los países latinoamericanos fueron económicos y sus primeros esfuerzos diplomáticos se encaminaron hacia la firma de tratados que garantizaran reciprocidad de condiciones comerciales con Gran Bretaña. La rivalidad entre ambas potencias se mantuvo y creció a pesar del fin de la guerra de 1812, sobre todo en las zonas circundantes al Caribe y el Golfo de México. Gran Bretaña dominó en casi toda Sudamérica hasta las primeras décadas del siglo XX. Así, tan sólo por la participación desigual de Estados Unidos, desde esta etapa incipiente se notaba que habría distintos sistemas de relaciones entre los nuevos Estados.

La propia elite estadounidense se convenció de estar destinada a dominar sobre los latinoamericanos. Dados sus fines comerciales –pero también su ideología y deseo de eximirse de los conflictos y amenazas europeas Estados Unidos enalteció la Doctrina Monroe (1823) que hizo explícita su visión de un hemisferio libre de la influencia europea y consecuentemente bajo la suya.²¹ No obstante, como señalé antes, el gobierno estadounidense careció inicialmente de la capacidad para imponer condiciones continentales. Su área de influencia real se limitó durante décadas a una zona limitada y contigua –justamente la correspondiente al sistema de América Media. Interpretada así, la Doctrina Monroe puede entenderse como la búsqueda de un sistema local de relaciones políticas y económicas en el que Estados Unidos dominara sobre los europeos.²² Tomó décadas consolidarlo.

²⁰ *Ibid.*, pp. 140-142.

²¹ La Doctrina Monroe cambió de significado con el tiempo. Al principio fue un principio geopolítico que expresaba el deseo de liberarse del equilibrio de poder y el mercantilismo europeo, pero luego se usó para justificar la expansión territorial (1840s), el anexionismo (1850s-70s) y la intervención y búsqueda de estabilidad en otros países (1890s). Los estadounidenses se convencieron de ser altruistas porque garantizaban la seguridad colectiva frente a Europa. En esto se aprovecharon de la debilidad de sus vecinos, su aislamiento de Europa y las garantías británicas. Pero no hay que quedarse con una sola visión: Estados Unidos fue a veces incapaz de contrarrestar el intervencionismo (sobre todo durante la Guerra Civil y particularmente en Sudamérica); Langley, *op. cit.*, p. 38. En general: Dexter Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Little-Brown, Boston, 1963.

²² Liberarse de la influencia y los equilibrios europeos significaba que se quería menos intermediarios con España y los países hispanoamericanos: se quería un sistema americano propio.

Aunque conscientes de la primacía y amenaza de las potencias, los emancipadores en Gran Colombia, México y Centroamérica imaginaron la posibilidad de establecer un sistema distinto al vislumbrado por Estados Unidos: uno más equilibrado (entonces ese país no era visto con tanta desconfianza e incluso se admiraba en América Latina como modelo político y garante de las independencias). Estas expectativas se derrumbaron en un par de décadas, pero es necesario analizarlas para entender la naturaleza de las nuevas relaciones interestatales y el funcionamiento inicial del sistema de América Media.

Por el prestigio y ambiciones integracionistas de Bolívar, Gran Colombia aspiró a convertirse en el centro de la política internacional americana, la “bisagra” entre Norte y Sudamérica. Para ello promovió no tanto la unión cuanto la cooperación de Hispanoamérica frente a una posible reconquista. Esto llamó la atención y participación de México y Centroamérica, pero no tanto la de los demás países sudamericanos, que desconfiaron del intervencionismo bolivariano (más en los capítulos 3 y 4). En esta tensión se visualizaba nuevamente la separación incipiente de dos sistemas de intereses y relaciones políticas.

Frente a Gran Colombia, México encaró mayores problemas dada su independencia posterior, vasta extensión y disrupción de la actividad minera.²³ El imperio de Iturbide se desintegró sin poder hacer frente a las divisiones políticas internas y las amenazas externas (los españoles permanecieron en su territorio –San Juan de Ulúa– por años mientras que Bolívar los derrotó definitivamente). Aun así, tanto el gobierno imperial como el republicano (bajo la influencia de Lucas Alamán en los años veinte y treinta) albergaron esperanzas de proyectar internacionalmente a México en América Latina –también con el fin de mejorar

²³ La minería recibió estímulo gracias a la inversión británica (1823-1827), pero se vino abajo por las deudas y gastos crecientes. Mientras, Gran Colombia mantuvo en pie su producción aurífera (requería menos inversión) y se benefició de la demanda de café y sobre todo cacao venezolano. Veracruz, Cartagena y Maracaibo habían tenido lazos comerciales en la Colonia, pero éstos se desintegraron por el atractivo económico de las potencias y porque se hizo más dinámico el comercio en la costa del Pacífico.

relaciones económicas y obtener apoyo frente a amenazas externas.²⁴ El protagonismo continental no sólo se buscó para tender puentes entre América Latina y las potencias sino para dar prestigio, presencia y seguridad a México en el escenario internacional. Esta aspiración, irrealizable entonces, sería retomada en las últimas décadas del siglo XIX (más en el caso mexicano, menos en el colombiano) gracias a mayores estabilidades internas y en el marco de un sistema consolidado en términos distintos a los imaginados originalmente.

Dadas las coincidencias, ambos países pensaron en colaborar. Gran Colombia fue la primera nación que reconoció a México, la primera que le solicitó un préstamo y de las primeras en nombrar un representante en este país (Miguel de Santa María). Estos esfuerzos derivaron en la firma de dos tratados: uno comercial que hubiera instaurado preferencias comerciales mutuas pero que no fue ratificado por los colombianos por sus compromisos con Gran Bretaña,²⁵ y otro de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1823) que estableció una alianza de defensa frente amenazas externas, garantizó la integridad de los territorios respectivos y comprometió a ambas partes a participar en el Congreso de Panamá.²⁶ El tratado se diseñó con una agresión española en mente; la intervención de Estados Unidos era menos temida, y ese país fue invitado al Congreso y designado varias veces como árbitro internacional —prueba de que se anhelaba un sistema equilibrado entre todos esos actores.

Por desgracia, la relación entre mexicanos y colombianos se complicó. Primero, hubo tensiones diplomáticas: cuando ambos países fueron incapaces de saldar sus préstamos. Gran

²⁴ Iturbide designó la primera Comisión de Relaciones Exteriores (1821) y por tanto fue el primero que solicitó un análisis geopolítico (se pensó en auxiliar la independencia de las islas).

²⁵ López Portillo *et al.*, *op. cit.*, pp. 52-55. Alamán buscaba ventajas comerciales mutuas y excluyentes para conformar un bloque económico latinoamericano. Pero los colombianos se opusieron al tratado comercial con México porque hubieran tenido que extender sus ventajas a los ingleses, con quienes habían firmado un acuerdo de nación más favorecida. Cabe señalar que en estas discusiones hubo fuerte influencia de los embajadores estadounidenses e ingleses (como Poinsett y Ward en el caso de México; ellos consiguieron, después de la destitución de Alamán, que este país firmara acuerdos comerciales bajo términos más liberales).

²⁶ Bolívar buscó tratados similares con Perú, Chile y Buenos Aires pero fue rechazado.

Colombia quedó en deuda con México;²⁷ los representantes de ambos países fueron expulsados por intervenir en asuntos internos (Santa María se unió al Plan de Casa Mata que derrocó a Iturbide mientras que el embajador mexicano Torrens conspiró contra Bolívar); y el embajador estadounidense Joel Poinsett desalentó los proyectos hispanoamericanos. Segundo, hubo desencuentro económico a medida que ambos optaron por Gran Bretaña como su relación comercial favorecida.²⁸ Tercero, hubo proyectos geopolíticos encontrados, poco entendimiento y desconfianza mutua. Por ejemplo, Guadalupe Victoria y Lucas Alamán invocaron la alianza defensiva mutua para solicitar apoyo militar en San Juan de Ulúa y durante la invasión española de 1829. Gran Colombia reunió barcos y soldados pero no los despachó a tiempo por falta de convicción, coordinación y recursos —los soldados colombianos estaban desperdigados en Sudamérica. Similarmente, de 1825 a 1830, ambos gobiernos discutieron la liberación conjunta de Cuba y Puerto Rico, bastiones españoles y las más importantes amenazas a la seguridad conjunta. Ambos países reunieron tropas pero al final la empresa fue desalentada por la falta de recursos, inestabilidad interna y miedo a la reacción de las grandes potencias y a que uno dominara sobre el otro en la región.

Al menos en el caso mexicano, la liberación cubana no se buscó con fines expansionistas (o altruistas) sino para afianzar la seguridad propia. La amenaza bélica era buena herramienta para involucrar en la disputa a Gran Bretaña y Estados Unidos (que no deseaban conflictos en su zona de influencia económica) y desalentar la agresión de España. La hipótesis se refuerza al ver que México abandonó su deseo de liberar a Cuba y se declaró neutral tan pronto obtuvo el reconocimiento español. Por cierto, que México haya conseguido esto

²⁷ El préstamo había sido concedido en Londres (1826) por Vicente Rocafuerte sin autorización del gobierno mexicano y sin acuerdos claros. Cuando Gran Colombia se desintegró la deuda mexicana se repartió en tres partes no sin complicaciones. Siguieron décadas de discusiones e intentos infructuosos de cobrar. Las tensiones se empezaron a solucionar en los 1850s pero la deuda no se saldó sino hasta fines de siglo. De los siguientes asuntos entre México y Gran Colombia consúltese *ibid.*, pp. 42-49 (embajadores), 63-67 (Cuba), 69-70 (préstamo); y Salvador Méndez Reyes, *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán, 1823-1853*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1996, pp. 141-142 (tratados) y 200-203 (Cuba).

²⁸ Mientras, Estados Unidos mantenía un comercio marginal con Gran Colombia y se enfocaba exclusivamente en Venezuela, su mercado de exportación más importante después de México y Cuba.

por separado en 1836 lo distanció de los demás países y desanimó aún más el proyecto de cooperación hispanoamericana.

Sea como sea, Gran Bretaña y España no temieron una invasión mexicano-colombiana *per se* sino porque la acción impetuosa de dos actores más débiles podría incitar la anexión posterior de la isla por parte de Estados Unidos. Tras un intenso debate que involucró marginalmente a los países latinoamericanos las potencias llegaron a un acuerdo tácito mediante el cual Cuba y Puerto Rico quedaron en manos españolas para garantizar el equilibrio regional. Este acuerdo perduró hasta 1898 y debe entenderse, sobre todo, como un asunto bilateral: un intento británico (cada vez menos efectivo) de contrarrestar la expansión comercial y territorial de Estados Unidos.²⁹ Aun así, Cuba es un caso excepcional en el que un actor externo (España) participó continuamente en las dinámicas del sistema: a pesar del predominio estadounidense todos sus integrantes comerciaron con la isla, que por fortuna dejó de ser una seria amenaza de seguridad para los países hispanoamericanos.

Sin embargo, el análisis del intento de liberación cubana no debe quedarse en lo anterior pues reflejaba el creciente y constante interés estratégico de todos los actores del sistema de América Media, ya no sólo Estados Unidos, por el Golfo de México y el Caribe (la “cuarta frontera” según la historiografía mexicana).³⁰ Como cruce de intereses y rutas políticas, económicas y culturales, ambos cuerpos de agua, y Cuba como punto nodal, mantuvieron la importancia geopolítica de la época colonial y se convirtieron en espacios vitales para la se-

²⁹ Estados Unidos aceptó porque se salvaguardaron sus intereses comerciales y porque estaba a favor de la no transferencia de territorios (y satisfecho de que Gran Bretaña no volviera a ocupar Cuba).

³⁰ La visión de frontera refleja el hecho de que México y los países centroamericanos no tienen tradición marítima. México definió su espacio y acción hacia el interior y sólo tiempo después pudo atender asuntos más allá del litoral. Para México, el Caribe fue un área a veces importante y a veces sin significación. Cuba inicialmente fue un bastión de seguridad (mientras que para los poderes era punto estratégico en el control de las comunicaciones intercontinentales). Luego la isla también se volvió objeto de la política exterior mexicana y, eventualmente, una vía de negociación con Estados Unidos. Esta interpretación se basa en la obra de Laura Muñoz (*En el interés de la nación. Mexicanos y estadounidenses en el Golfo-Caribe, 1821-1830*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2004, pp. 50-83; y *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior. México y el Caribe en el siglo XIX*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto Mora, México, 2001, pp. 48, 58-59 y 91).

guridad territorial y expansión económica de cada uno de los Estados de la zona.³¹ Más aún, sirvieron como vía de conexión marítima entre países, litorales y continentes. Por esta coincidencia de espacios e intereses se reforzaron los lazos del sistema de América Media.

Función similar puede atribuirse al istmo centroamericano, que desde antes era zona de interés estratégico para México, Colombia, Estados Unidos y Gran Bretaña no sólo por su comercio sino por la expectativa (irrealizable todavía, sin embargo) de abrir y beneficiarse de un canal interoceánico. Esto, desde luego, respondía a motivaciones económicas, pero más adelante el asunto se politizó tanto que no puede negarse que las negociaciones de rutas interoceánicas contribuyeron a reunir a los integrantes alrededor de un mismo tema y sistema. Al confluir intereses tan importantes en el istmo, constantemente se buscó evitar el predominio de unos sobre otros en ese lugar. La empresa fue muy trabajosa porque todos buscaron mantener mayor o menor grado de influencia.

El alto grado de intervencionismo en el istmo puede hacernos olvidar que Centroamérica buscó consolidarse como un Estado independiente tanto de México como de Gran Colombia (otra muestra de que en los años iniciales se imaginó un sistema internacional más equilibrado). La capitanía general de Guatemala había sido parte del imperio de Iturbide, quien buscó mandar esos territorios para proyectar poderío mexicano, garantizar la estabilidad y seguridad de una zona relativamente débil y marginal, y disminuir la vulnerabilidad del conjunto frente amenazas externas (planteamiento que se ha llamado “doctrina Iturbide”).³²

³¹ Para Colombia y Venezuela fueron más importantes los lazos con Jamaica y las Antillas que para México (tenían en Jamaica un primer muro de contención y salvaguarda; la Gran Colombia quería un arco de seguridad antillano). Por otro lado, el Caribe sufrió una atomización vinculada a la pérdida de poderío español, la presencia de otros intereses metropolitanos y la propia evolución de cada isla.

³² Miles Wortman, “Legitimidad política y regionalismo. El imperio mexicano y Centroamérica”, en *Historia Mexicana*, Vol. 26, No. 2, 1976, pp. 238-262 (se discute el objetivo y recepción del imperio mexicano en Centroamérica); González Arriaga, *op. cit.*, pp. 12-13, 21, 64-65, 132-135 (se habla de la importancia estratégica del istmo para México en varios momentos); Toussaint Ribot *et al.*, *op. cit.*, pp. 23-28 (como en el caso anterior, y se habla en términos de un “triángulo fatal” con Estados Unidos); Mario Vázquez Olivera, “¿Repúblicas hermanas? En pos de una política hacia América Latina”, en Schiavon *et al.*, *op. cit.*, pp. 63-71; y María del Pilar Ostos Cetina, “La visión geopolítica de México y Colombia sobre el Caribe (1820-1830)”, en Laura Muñoz (coord.), *Mar adentro. Espacios y relaciones en la frontera México-Caribe*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2008. En los últimos dos casos se abordan las tensiones entre todos los actores.

Lo anterior fue visto con desconfianza por Gran Colombia (por su posesión de Panamá y sus reclamos territoriales más al norte) y por las propias provincias (luego repúblicas) centroamericanas que resintieron la dominación mexicana —una constante en las relaciones de este sistema. Tan pronto hubo movimientos separatistas en Quezaltenango y San Salvador (primero en Latinoamérica en solicitar la anexión a Estados Unidos), provocados por la escasa atención que recibían del congreso mexicano, México envió al general Filisola a apoyar a los unionistas. La lucha hubiera continuado de no ser porque Iturbide abdicó. Entonces las Provincias Unidas de Centro América (1823), lideradas por el liberal Manuel José Arce, tomaron un camino separado.³³ Sólo Chiapas, en un episodio diplomático poco entendido, optó por unirse a la República Mexicana, lo cual derivó en un conflicto territorial con Guatemala que tardó décadas en solucionarse.³⁴ Por lo mismo, México no abandonó nunca el escenario centroamericano, que siguió siendo importante para su seguridad.

El separatismo o unionismo de provincias como El Salvador y Chiapas es buen punto para contextualizar la discusión del capítulo 1 relativa a la organización macropolítica, las unidades “intermedias” y sus consecuencias internacionales. México, Gran Colombia y Centroamérica no pudieron consolidar una presencia más dominante en el sistema internacional no sólo por su relativa debilidad frente a Estados Unidos y otras potencias sino porque sus autoridades centrales batallaron décadas contra la fragmentación. Ésta no era únicamente muestra de caos, rivalidad de facciones y desarticulación: también resultaba del intento de unidades políticas menores, establecidas desde tiempos coloniales, de definir por sí mismas,

³³ Pero las semillas de la desunión estaban plantadas desde antes; Wortman, *op. cit.*, pp. 248-250; Toussaint Ribot *et al.*, *op. cit.*, pp. 32-50.

³⁴ *Ibid.*, pp. 53-72. Tras la unión chiapaneca Guatemala reclamó Soconusco. La guerra estuvo a punto de estallar. En la disputa se buscó arbitraje y mediación británica y respaldo de Estados Unidos sin éxito. Guadalupe Victoria no cedió y el Soconusco quedó como zona neutral (y luego Guatemala descuidó sus reclamos a causa de sus conflictos en Centroamérica). Hubo un par de negociaciones fallidas en los años treinta. En 1842, Santa Anna ocupó el territorio en búsqueda de una victoria para contrarrestar la pérdida de Texas. En 1853 se buscó un acuerdo pero México se negó a pagar las deudas chiapanecas y el conflicto permaneció latente.

de acuerdo a sus intereses y necesidades, su papel en los nuevos arreglos estatales e internacionales –transición que naturalmente se llevó tiempo y casi siempre sangre. Por sus características contrastantes, Estados Unidos no tuvo estos problemas, centralizó más rápido su poder y pudo proyectarse exitosamente al exterior.

Los conflictos internos, las guerras civiles y la preponderancia de Estados Unidos y Gran Bretaña hicieron imposible que se establecieran lazos diplomáticos estables entre los países latinoamericanos o que aquéllos tuvieran mayor peso internacional lo cual, sin embargo, no significó la desaparición de los intereses y relaciones sistémicas, sino más bien su desarrollo por otras vías. Planteado de otro modo: de 1830 a 1848 hubo reacomodos políticos que se tradujeron en debilidad interna y externa. Esos cambios, conjuntados con el expansionismo y la creciente presencia económica de Estados Unidos, asentaron las bases de un sistema de dominación hegemónica caracterizado por: 1) relaciones cada vez más preponderantes de cada miembro del sistema con la potencia dominante; 2) poca cooperación entre poderes menores que sin embargo siguieron ligados entre sí porque sus intereses confluyeron (incluso si tuvieron poca interacción económica y diplomática entre ellos); y, por tanto, 3) poca posibilidad de los segundos de equilibrar a la primera.

Fue en Centroamérica donde las fuerzas centrífugas se impusieron más claramente sobre las unificadoras. Desde antes de la independencia hubo diferencias entre unidades políticas poco integradas entre sí. Un arreglo federal era deseable. Pero fue extremo: cuando Arce adoptó políticas conservadoras y autoritarias, los liberales en la mayoría de las provincias se opusieron y hubo una guerra civil (1826-1829) entre federales guatemaltecos y autonomistas salvadoreños y hondureños. Los últimos triunfaron bajo Francisco Morazán, quien implementó reformas liberales. La unión entonces no pudo reformarse por el descontento de sectores conservadores y manufactureros y conflictos políticos diversos (Arce quiso regresar con

apoyo mexicano, El Salvador luchó para convertirse en capital, Costa Rica tuvo una guerra civil). José Rafael Carrera derrocó al gobierno liberal guatemalteco y encabezó una nueva guerra civil contra la capital salvadoreña. La guerra culminó con la separación de Guatemala y Nicaragua y la desintegración de la federación en 1838.

Desde Guatemala, Carrera emprendió una contrarreforma que restauró los intereses mercantiles y eclesiásticos. Hubo varios intentos de removerlo —Morazán quiso volver desde México pero fue ejecutado en Costa Rica; Carrera fue exiliado brevemente; El Salvador emprendió un par de cruzadas liberales en los años cincuenta— pero el dictador salió adelante, invadió las repúblicas vecinas e impuso aliados conservadores. Carrera dominó la política centroamericana autoritariamente, coludido con la Iglesia, hasta su muerte en 1865.³⁵ La preeminencia guatemalteca inspiró varios intentos unionistas entre El Salvador, Honduras y Nicaragua. Éstos no prosperaron pero de todos modos demostraron el interés de alcanzar cierto equilibrio de poder local.

Con tal inestabilidad, no sorprende que el istmo fuera presa de un creciente intervencionismo por parte de Gran Bretaña, poder económico dominante que apoyó a uno y otro bando y Estado según su conveniencia.³⁶ Fue en estos años cuando los británicos empezaron a adquirir grandes porciones territoriales y, buscando extraer recursos (maderas, tintes),

³⁵ El conservadurismo redujo las ligas con el exterior y las exportaciones. La región se debilitó económicamente y no tuvo grandes impulsos sino hasta la inauguración del ferrocarril panameño. Para el período en general véanse los libros citados en la nota 19 de la Introducción.

³⁶ Gran Bretaña fue el principal vínculo comercial y financiero de la zona, con sus principales centros de influencia en Guatemala y Belice. Cuando no obtuvo el pago de las deudas usó el pretexto para ocupar las Islas de Roatán o de la Bahía (1838), hacerse cargo de las aduanas nicaragüenses (1841) y bloquear sus costas. En la Mosquitia estableció (1844) un protectorado que incorporó a San Juan del Norte (Greytown) para contrarrestar la presencia estadounidense. Gran Bretaña buscaba proteger sus intereses comerciales y estratégicos pero también posibles rutas interoceánicas (por eso ocupó la Isla Tigre, en el Golfo de Fonseca, en 1849). La rivalidad anglo-americana alrededor de estos territorios es el tema de Leonard, *op. cit.*, pp. 41-45 pero aparece invariablemente en todos los textos de la política exterior de ambas potencias hacia América Latina. Joseph Smith (*Illusions of Conflict. Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1979) clama que la rivalidad fue imaginada y no necesaria.

afianzaron su presencia en Belice,³⁷ las Islas de la Bahía y la Mosquitia, para descontento de Guatemala, Honduras y Nicaragua respectivamente. Las agresiones de los colonos y barcos británicos retaron la soberanía de esos países. Al mismo tiempo, empero, la presencia extranjera incrementó la percepción entre las repúblicas centroamericanas de que había interés común en repeler el intervencionismo –lo cual justificó aún más los intentos de unificación mencionados³⁸ y la bienvenida de Estados Unidos como contrapeso de Gran Bretaña.³⁹ De hecho, todos los países americanos involucrados en el sistema (incluido México)⁴⁰ empezaron a notar la necesidad de promover el equilibrio y la estabilidad en la zona para disminuir el intervencionismo. El problema, claro, fue que en el proceso Estados Unidos empezó a suplantarse a Gran Bretaña como la gran amenaza de seguridad para los países del istmo –y a la vez como la relación hegemónica en cada caso.

Dado todo lo anterior, Centroamérica puede entenderse de dos maneras en el sistema de América Media. Por un lado, fue una zona conflictiva y fragmentada que no pudo consolidar una presencia internacional unificada e invitó al intervencionismo. Por otro, la búsqueda de equilibrio entre distintos actores y el deseo de contrarrestar la hegemonía guatemalteca y la intervención externa dieron pie a que en Centroamérica se formara un pequeño sistema propio. Éste tuvo equilibrios e intereses locales que interactuaron con el sistema mayor. La síntesis de ambas dinámicas se dará en etapas posteriores.

³⁷ Belice era el depósito comercial y el principal puerto. El embajador Chatfield (1834-1853) buscó proteger los intereses económicos británicos y apoyó primero a gobiernos conservadores en Guatemala y Costa Rica. Mientras, los diplomáticos estadounidenses fueron inexpertos e igual de aguerridos.

³⁸ Nuevamente entre El Salvador, Honduras y Nicaragua.

³⁹ Gran Bretaña apoyó a Carrera y fue dominante en Guatemala y Costa Rica. Estados Unidos contrarrestó esto aliándose con El Salvador, Honduras y Nicaragua (y Panamá). El Salvador persuadió en 1850 a Costa Rica y Guatemala para buscar la protección inglesa contra la influencia estadounidense.

⁴⁰ Fuera de aproximaciones iniciales y una misión de 1831, de la que hablaré en el capítulo 4, hubo poco contacto oficial con el gobierno mexicano, pues no hubo representantes permanentes hasta 1876. Muchas relaciones fueron indirectas, usualmente a través de Washington.

Colombia participó menos en el escenario centroamericano de esos años, algo sorprendente considerando la cercanía y su entusiasmo integrador anterior. Esto respondía a problemas de desunión similares a los de Centroamérica: aquéllos derivados del intento de unificar zonas contrastantes (costeras, selváticas, serranas) y unidades políticas con intereses divergentes definidos desde la Colonia y que se independizaron en condiciones todavía más disímiles.⁴¹ Si Gran Colombia se sostuvo y alcanzó cierta proyección internacional durante un tiempo fue por la autoridad y renombre de los militares que dirigieron el movimiento emancipador. Pero el proyecto centralista bogotano no prosperó porque Francisco de Paula Santander, a pesar de ser buen administrador, no pudo satisfacer todos los intereses regionales (fue muy lejos en sus reformas liberales) o emular la autoridad de Bolívar (a quien suplantó durante su campaña peruana). Cuando el Libertador regresó a Bogotá se vio forzado a imponer una dictadura conservadora y autoritaria que amenazó con volverse monárquica.

El reto mayor vino de José Antonio Páez, caudillo que había comandado la independencia venezolana y se rebeló contra una capital que consideraba remota y a la cual no se subordinaría, sobre todo en vista de que Caracas podía prosperar por sí sola gracias a su producción de cacao y la creciente demanda de café. Páez optó por la secesión en 1829. El general Flores secundó la moción declarando la separación de Ecuador (1830), que también se oponía a la subordinación y cuya industria textil había sufrido por la remoción del proteccionismo colonial. Las nuevas repúblicas siguieron senderos separados y, a diferencia de Centroamérica, no buscaron unificarse de nuevo —quizá porque Colombia y Ecuador sufrieron ulteriores separatismos.⁴² No así Venezuela, porque Páez mantuvo una dictadura cuasi mo-

⁴¹ De Colombia en el siglo XIX hay estudios de visión amplia y con lecciones útiles para estudiar toda América Latina: David Bushnell, *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, University of California Press, Berkeley, 1993; Marco Palacios, *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, cuarta edición, El Colegio de México, México, 2009.

⁴² De la guerra resultante se habla en el capítulo 3.

nárquica y liberal que protegió los intereses de los productores de café (a pesar del progresivo declive de la demanda mundial en los cuarenta) y mantuvo la unión hasta 1848.⁴³

Colombia fue una de las naciones que más tardó en consolidarse en América porque enfrentó una total desarticulación política, económica y territorial. Santander nuevamente implementó una constitución liberal (1832) y esta vez se aseguró de fortalecer el poder civil y proteger más las manufacturas locales. Pero también subsistieron las tensiones federalistas (sobre todo en Panamá y Pasto). Muerto Santander, estas tensiones acumuladas explotaron en guerra civil (1839-1842).

De este episodio bélico se llegó a un acuerdo moderado que brindó relativa estabilidad. Es de notar el régimen liberal de Mosquera, que invirtió en infraestructura, introdujo barcos de vapor en el río Magdalena, preparó el terreno para la construcción del ferrocarril panameño en los cincuenta,⁴⁴ y firmó el Tratado Mallarino-Bidlack (1846) mediante el cual se concedió a Estados Unidos libertad de tránsito en un canal futuro a cambio de su promesa de defender la soberanía e integridad territorial neogranadina (es decir, evitar la secesión o intervención extranjera —de los británicos, del ecuatoriano Flores— en Panamá).⁴⁵ La garantía de neutralidad, en principio, benefició a ambos.

Para los colombianos, el visto bueno estadounidense fue un espaldarazo para su soberanía y proyectos económicos, pero uno que obró en detrimento de la unidad nacional ya que los intereses panameños (cada vez más integrados al comercio internacional) divergieron de los del resto. Esto hubiera ocurrido de cualquier modo, pues los liberales colombianos impulsaron una reforma todavía más radical que la mexicana (1849-1853) que desencadenó una revuelta conservadora y una década de enfrentamientos partidistas; para aminorar esos conflictos, dos constituciones federalistas otorgaron un extremo grado de autonomía a go-

⁴³ Siguió una dictadura que destruyó el gobierno oligárquico y apoyó a sectores menos conservadores.

⁴⁴ El ferrocarril tuvo gran impacto: casi todo el comercio (modificado por el cultivo del café) se mudó a los puertos del Pacífico. El proyecto del canal se olvidó un momento; Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, p. 276.

⁴⁵ Bogotá buscó un acuerdo multilateral como el cubano sin éxito. En un tratado similar (Hise-Selva, 1849) Estados Unidos garantizó la soberanía nicaragüense a cambio de derechos de construcción del canal.

biernos locales como el panameño. Al tornarse confederación (1858) y luego república federal inspirada en la estadounidense (1863), Colombia perdió cohesión política, abandonó muchos proyectos nacionales y toda capacidad de proyección internacional unificada.⁴⁶

Para Estados Unidos el tratado de 1846 significó un paso importante en su lucha por disminuir la presencia de Gran Bretaña en su sistema, particularmente en Centroamérica. La rivalidad entre esas potencias había aumentado en los años cuarenta por la creciente presencia territorial de los británicos en el istmo (como se vio arriba). Ésta se volvió una amenaza para los intereses comerciales estadounidenses cuando se descubrió oro en California. La ruta más rápida de costa a costa era por mar (por Nicaragua), y Gran Bretaña se había plantado en la boca del río que servía de entrada para los barcos estadounidenses.

Tras años de intensas discusiones ambas potencias decidieron que una resolución diplomática sería lo mejor. El Tratado Clayton-Bulwer de 1850 generalizó la neutralidad planteada en el caso panameño al estipular que ninguna de las dos potencias buscaría controlar o fortificar un canal interoceánico en cualquier lado.⁴⁷ Este acuerdo es un parteaguas fundamental en el desarrollo del sistema porque marca el inicio del relativo declive del poderío naval de Gran Bretaña (que no hubiera cedido si Estados Unidos no hubiera tenido la capacidad de enfrentársele). Se trata, pues, de un punto de inflexión clave en el que Estados Unidos se afirmó como actor dominante en el sistema: uno capaz de repeler la intervención de actores externos en el mismo.⁴⁸

⁴⁶ Podría argumentarse que en esos años Colombia tuvo su propio sistema “internacional” con equilibrios internos y relaciones “internacionales”. Mientras, la relación de Colombia y Venezuela con México sufrió por la falta de vínculos comerciales y legaciones diplomáticas. Esos países no pudieron hacer nada para ayudar a México frente a las agresiones externas. Aun así, se mantenía correspondencia y agencias comerciales y se llegó a algunos acuerdos relativos la solución pacífica de controversias.

⁴⁷ Ambas acordaron que la igualdad de trato hacia las repúblicas centroamericanas no sólo era una salvaguarda para aquellas, sino un medio para evitar un conflicto bilateral; ningún país ejercería excesivo dominio sobre parte alguna de Centroamérica; no se buscaría controlar un posible canal. Sólo que mientras Estados Unidos entendió el pacto como “retirada”, Gran Bretaña lo tomó como “no más anexiones”. Estados Unidos al final tuvo que reconocer algunas colonias británicas, estableciéndose así una “soberanía en condominio”.

⁴⁸ Esto tardó. No fue sino hasta 1859 que vino la retirada inglesa de las Islas de la Bahía y un acuerdo con Guatemala con respecto a Belice (se prometió ayudar en la construcción de un camino de la capital a la costa a cambio de la permanencia de la colonia, que lo fue oficialmente a partir de 1862). Hasta 1860 Gran Bretaña

Fuera de la pérdida de Centroamérica, México resistió la desintegración de un país diverso adoptando una constitución federalista relativamente moderada –lo cual no evitó riñas perennes entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores. Por ejemplo, tras una etapa inestable de pronunciamientos y amenazas externas, Bustamante y Lucas Alamán impulsaron un régimen conservador deseoso de adquirir estabilidad, integrarse con otros países latinoamericanos y sustentar un proyecto económico proteccionista. Pero fueron rápidamente reemplazados por un gobierno radicalmente liberal que atacó las instituciones eclesiásticas y desencadenó la reacción de grupos conservadores.

Antonio López de Santa Anna, la figura política mexicana más influyente durante la primera mitad del siglo XIX, modificó el planteamiento territorial inicial introduciendo una nueva constitución centralista (1835) que desencadenó el descontento y separación de dos zonas regionalmente distintivas, económicamente dinámicas y alejadas del centro del país. Ambas resentían el creciente autoritarismo mexicano y contemplaron su adhesión a Estados Unidos. Yucatán no fue aceptado en la unión por sus divisiones internas y población mixta; de hecho, la rebelión maya forzó a los yucatecos a aceptar su reincorporación a México en 1848 a cambio de apoyo militar en una “guerra de castas” que se prolongó hasta fines del siglo XIX.⁴⁹ La población de origen estadounidense en Texas,⁵⁰ en cambio, derrotó a las fuerzas mexicanas y consumó su independencia con apoyo de Estados Unidos, que anhelaba ese territorio desde la década de 1820 por motivos estratégicos que ya se han analizado. En resumen, el centralismo no trajo la unidad y el consenso deseados: México siguió sufriendo

reconoció la soberanía nicaragüense sobre la Mosquitia a cambio de la promesa de ese gobierno de no intervenir. La influencia británica siguió sintiéndose en Guatemala y Costa Rica, pero fue comercial y careció del carácter político-intervencionista del pasado.

⁴⁹ Los hacendados del henequén tenían pocos lazos con el México central. Se rebelaron contra México y casi llegaron a formar un Estado independiente. A los indios se les prometió menos cargas y el uso de tierras comunales, pero se rebelaron cuando no se les cumplió. México usó la indemnización recibida tras la guerra con Estados Unidos para establecer el orden y recuperar Yucatán.

⁵⁰ México otorgó concesiones a colonos estadounidenses desde 1820. Además de resentir el centralismo, éstos no aprobaron la prohibición del comercio de esclavos y la restricción a la ampliación de sus colonias.

gran inestabilidad y de hecho se debilitó política e internacionalmente. No debe sorprender que Estados Unidos se aprovechara de la coyuntura para provocar una guerra (1845-1848).

El gobierno estadounidense estaba convencido de que la expansión territorial era su Destino Manifiesto. En pasajes anteriores he relacionado esta política exterior con una actitud “revolucionaria” (propagadora de una ideología particular);⁵¹ con el deseo de establecer un sistema autónomo, libre de los equilibrios europeos; y con la necesidad de asegurar el litoral del Golfo de México. Podría agregarse que el expansionismo respondió también al crecimiento económico e industrial (Estados Unidos ya era gran exportador de algodón y productos agrícolas), la expansión de su red ferroviaria (desarrollo que en América Latina tardó mucho más) y el anhelo de alcanzar la costa del Pacífico. Pero no fue sino hasta mediados de siglo que Estados Unidos definió sus límites funcionales y expansivos —debido a discrepancias internas, la Guerra Civil, la resistencia de otros países, la renuencia de anexar poblaciones mixtas y la posibilidad de explotar otros territorios sin absorberlos.

Esto es crucial. Al no incorporar a las repúblicas o poblaciones latinoamericanas, Estados Unidos “permitió” que las relaciones internacionales establecidas siguieran el curso y que el sistema de América Media siguiera existiendo. De hecho, la prioridad de Estados Unidos pasó a ser la de afianzar su predominio sobre los actores más débiles en el sistema.

Por su parte, México perdió la mitad de su territorio (uno poco integrado al corazón político y económico del país, eso sí). Esa mutilación (1848) dejó en claro que el sistema sería uno no igualitario o equilibrado. A partir de entonces, México tuvo que redefinir su política exterior casi exclusivamente en función del “coloso del norte” (con quien hubo disputas fronterizas hasta mediados del siglo XX) y abandonar, temporalmente al menos, la aspiración de proyectarse internacionalmente o de equilibrar aunque fuese un poco el poder de Estados

⁵¹ El Destino Manifiesto derivó de nociones puritanas de salvación y predeterminación que se secularizaron. Estados Unidos justificó su expansión insistiendo en la universalidad de sus principios clamados “desde lo alto de una colina”. El resultado fue una política exterior agresiva; Herring, *op. cit.*, pp. 179-181; Frederick Merk, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, Alfred A. Knopf, New York, 1966; David M. Pletcher, *The Diplomacy of Annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, University of Missouri, Columbia, 1973.

Unidos, con o sin la ayuda de otros países latinoamericanos. México, el segundo país más fuerte del sistema, quedó sometido a las decisiones del gobierno estadounidense, asentándose así la relación bilateral desigual que conocemos hoy día. No cabe duda de que ese fue un desarrollo fundamental en el establecimiento de un sistema de dominación hegemónica en toda la zona.⁵² Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, otras potencias no estaban convencidas y retaron la consolidación de este tipo de sistema.

3. LA ETAPA DE TRANSICIÓN. DOS DÉCADAS DE ALTERACIONES MOMENTÁNEAS

Las bases del sistema de América Media estaban tendidas para 1850 –Estados Unidos era una potencia regional de proporciones continentales; los demás integrantes habían alcanzado cierto equilibrio entre ellos (y seguían ligados entre sí por intereses compartidos o encontrados) pero eran incapaces de retar la hegemonía estadounidense; había de hecho menos relaciones políticas o económicas entre actores menores que entre cada uno de ellos y Estados Unidos; y el actor externo más poderoso había sido contrarrestado, principalmente por la potencia hegemónica local, aunque también con ayuda de acciones individuales y concertadas de actores menores. Pero el sistema no estaba consolidado porque la mayoría de los Estados no se habían acabado de fortalecer, porque el funcionamiento del sistema se alteraría algo todavía, y porque hubo una etapa transitoria (anómala) a mediados de siglo.

La primera ruptura con el pasado fue que Estados Unidos fue causante de desequilibrios internacionales en el sistema durante la década de 1850. Hasta entonces ese país se había limitado a acrecentar su injerencia económica en la región y a contrarrestar la de Gran Bretaña (potencia que había estado detrás de los conflictos políticos y territoriales más serios). Pero después de su victoria sobre México y de la firma del Tratado Clayton-Bulwer, gobernantes estadounidenses como Polk y Buchanan adquirieron mayor confianza y poderío

⁵² Y una diferencia fundamental con otros países latinoamericanos (Alan Knight, “The Peculiarities of Mexican History: Mexico compared to Latin America, 1821-1992”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, Quincentenary Supplement, 1992, pp. 127-128).

naval y avalaron políticas más agresivas en el Pacífico y América Latina. Es en este marco donde deben entenderse las acciones de los filibusteros estadounidenses (grupos de civiles que organizaron expediciones militares privadas e ilegales para anexionar territorios latinoamericanos). Aunque no fueron reconocidos oficialmente, Estados Unidos se valió de ellos para experimentar con la posibilidad de incrementar su influencia política y su presencia territorial en varias zonas cercanas. Esto alteró momentáneamente el sistema.

Por ejemplo, Narciso López coordinó cuatro expediciones para anexionar Cuba y anular el equilibrio acordado tácitamente con otras potencias (idea que se declaró deseable en el Manifiesto Ostend de 1854).⁵³ Si López no triunfó fue porque careció de fuerza militar suficiente, porque los cubanos se defendieron y porque varios sectores en el Congreso estadounidense rechazaron la inclusión de más territorios (sobre todo si iban a fortalecer el sistema esclavista sureño). También hubo expediciones militares a Baja California, intención de absorber Yucatán y deseo de controlar rutas interoceánicas en el istmo de Tehuantepec (se hubiera conseguido de haberse sancionado el Tratado McLane-Ocampo que los juaristas negociaron durante la guerra de los Tres Años).

Sin embargo, el episodio más notorio fue la llamada Guerra Nacional (que fue internacional; 1856-1857). Fue desencadenada por William Walker, un excéntrico personaje que se alió con fuerzas políticas liberales, intervino en la guerra civil de Nicaragua y se declaró presidente de ese país (pretendía dominar la ruta interoceánica controlada hasta entonces por los conservadores y el empresario estadounidense Cornelius Vanderbilt). Este acto unilateral generó tal rencor en Centroamérica que todos los gobiernos (y Gran Bretaña) olvidaron sus diferencias momentáneamente y se aliaron para repeler la intervención. Fueron liderados por

⁵³ El atractivo económico de Cuba había ido en ascenso. Gracias a la modernización de sus molinos la isla amplió su producción, y España dio mayor libertad de comercializarla. Eso, aunado a una temprana prohibición de la esclavitud (1817), que sin embargo tardó en implementarse, demoró los intentos independentistas. La industria azucarera recibió impulso en los años treinta gracias al primer ferrocarril (financiado por Gran Bretaña), que facilitó la integración industrial y el transporte de caña. Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, p. 264.

Costa Rica, desde entonces el país más estable de la zona.⁵⁴ Walker intentó reconquistar Nicaragua en dos ocasiones (a veces con ayuda —aunque no reconocimiento— de su gobierno) pero fue capturado y ejecutado.

El episodio dejó huellas profundas. Los liberales quedaron desacreditados en Nicaragua, lo cual fortaleció tanto la influencia conservadora guatemalteca como las expectativas de conciliación interestatal en Centroamérica. Por su parte, Estados Unidos fue visto con mayor recelo. Consciente de las desventajas resultantes, el gobierno estadounidense abandonó su política agresiva y no la retomó sino hasta fines de siglo. El resultado fue indiferente en términos de la hegemonía estadounidense: a pesar de no anexar territorios tras 1853 (cuando adquirió La Mesilla) Estados Unidos mantuvo su poder naval y sus empresarios adquirieron cada vez más tierras, mercados y concesiones en Latinoamérica. Bajo estas condiciones se consideraron convenientes las relaciones pacíficas con ellos, así como un sistema estable.

Irónicamente, la Guerra Civil estadounidense (1861-1865) fue uno de los episodios más violentos y con consecuencias internacionales más desestabilizadoras. Con la potencia hegemónica en crisis, el sistema medioamericano (cuyos miembros se habían empezado a acostumbrar a la “seguridad” colectiva garantizada por Estados Unidos) se volvió más vulnerable a la intervención de agentes externos. La coyuntura fue menos aprovechada por Gran Bretaña (que ya tenía un *modus vivendi* establecido) y más por España y Francia, que habían tenido menos oportunidades de participar. España se movilizó en la costa sudamericana (ver capítulo 3), en México y República Dominicana, que ocupó por un tiempo,⁵⁵ pero no alteró el sistema sustancialmente. Francia, en cambio, invadió México, parte nuclear del sistema.

⁵⁴ Y el más desapegado frente al unionismo. Costa Rica ha sido aislacionista pero le gusta jugar papeles activos en problemas internacionales. El éxito de Costa Rica con el café le dio un sentimiento de superioridad, a la vez que estimuló la producción del grano en otras partes. Más de filibusteros en Herring, *op. cit.*, pp. 217-222.

⁵⁵ Emancipada de España en 1822 y de Haití en 1844, la República Dominicana luchó por mantenerse independiente frente a los haitianos, que intentaron unificar la isla varias veces en los años cuarenta y cincuenta para terror dominicano. Para traer orden (y seguridad frente a Estados Unidos) el presidente Santana admitió la intervención de los españoles (1861). Sin embargo, hubo una rebelión ante la represión política (1863). La reanexión respondió a factores internos y externos diversos, siendo promovida por un sector de élite dominicana

Francia había apuntado cañones contra Veracruz en dos ocasiones (1838, 1861), primero enfrentando oposición de Gran Bretaña y luego contando con su aval. Estados Unidos no había podido hacer mucho, primero por falta de capacidad militar y luego por la Guerra Civil. Al invadir de lleno (1862-1867) los franceses contaron con el auxilio de conservadores mexicanos que veían en la restauración de la monarquía la solución al liberalismo radical y la inestabilidad política. Concentrados en sus luchas internas, los mexicanos quizá no se percataron de que el motivo ulterior de los franceses no era cobrar deudas, intervenir en su política o expandir su civilización sino transformar la naturaleza del sistema de América Media.

La intentona no era novedosa. Mientras Texas fue independiente, Gran Bretaña y Francia mantuvieron buenas relaciones con esa república e instaron a México a hacer lo mismo (sin éxito) pensando en la posibilidad de que Texas se erigiera como un Estado que ayudara a equilibrar el poder en las relaciones internacionales locales.⁵⁶ En poco tiempo se dieron cuenta de la futilidad de esa idea. Pero en 1862 el panorama era distinto: había una posibilidad real de que una Confederación entera se separara de Estados Unidos y de que se convirtiera en el colchón anhelado por los europeos. Y si Francia dominaba México, estaría en posición ideal para aliarse con aquél y transformar el sistema según su conveniencia.

La idea no era totalmente descabellada pero no fructificó por muchas razones (la superioridad industrial yanqui, la resistencia juarista, la retirada de las tropas francesas por razones europeas). Aquí interesa la siguiente: los demás miembros del sistema eran muy débiles y tenían demasiados vínculos económicos (intereses creados) con Estados Unidos (o demasiado pocos con otros) como para apoyar la transformación. Quienes hubieran podido o querido hacer una diferencia (sureños, conservadores mexicanos) no cooperaron y desaprovecha-

que veía en ella la mejor opción para proteger sus intereses modernizadores. Agustín Sánchez Andrés, “España y la reanexión de República Dominicana, 1861-1865”, en Laura Muñoz, *Mar adentro, op. cit.*, pp. 115-131.

⁵⁶ México se negó porque temía un efecto dominó en el resto del país. Texas además era atractivo por su producción de algodón, y se temía el establecimiento de un protectorado estadounidense. Francia firmó un tratado de amistad y comercio en 1839, pero se retiró cuando los británicos lo hicieron. Iwan Morgan, “French Policy in Spanish America, 1830-48”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 10, No. 2, 1978, pp. 309-328.

ron el apoyo diplomático que Gran Bretaña y Francia hubieran podido otorgar.⁵⁷ Abraham Lincoln y William Seward, en cambio, negociaron la neutralidad británica y apoyaron consistentemente a los liberales mexicanos.

Cuando acabó la Guerra Civil y el general Ulises Grant amenazó con movilizar sus tropas para repeler a los franceses todo estaba decidido a grandes rasgos: Estados Unidos se mantendría unido y fuerte; los procesos internacionales interrumpidos retomarían su curso. El sistema de América Media se afirmaría como uno de dominio hegemónico y los actores externos perderían toda oportunidad de entrometerse en el arreglo internacional de base.⁵⁸ El sistema ahora se consolidaría (con matices).

4. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. NUEVAS RELACIONES EN FUNCIÓN DE LA POTENCIA HEGEMÓNICA

La política exterior de Estados Unidos fue menos activa durante la reconstrucción. En esa etapa (1860s-1880s) hubo una extraordinaria expansión urbana, agrícola, comercial y productiva. Estados Unidos recibió gran cantidad de inmigrantes, se desarrolló tecnológica e industrialmente y se militarizó; cimentó las bases de su poderío actual.

Se ha dicho que en esos años los dirigentes estadounidenses estuvieron más preocupados por su desarrollo interno y competitividad económica que por acontecimientos internacionales. Hoy se piensa que los elaboradores de la política exterior en esos años tuvieron más

⁵⁷ Jefferson Davis fue un diplomático ingenuo: pensó que no necesitaba establecer alianzas porque las potencias europeas dependían de su algodón (80% de las importaciones británicas) y no permitirían un bloqueo del norte o en territorio mexicano. Tenía algo de razón: sólo Rusia apoyó al norte, mientras que Gran Bretaña y Francia mantuvieron neutralidad por temor a quedarse sin algodón sureño y también trigo norteamericano (y porque les convenía la debilidad estadounidense). El problema es que la neutralidad acababa beneficiando al más poderoso, al que tenía mejor tecnología y apoyo de los negros; el Sur hubiera requerido muchos meses más para que sus castigos surtieran efecto. En cuanto a la relación de la Confederación con América Latina, Davis no hizo nada por desprecio, mientras que Napoleón tenía sus propias ambiciones imperiales que no concordaban con la mentalidad sureña. Además, los empresarios del norte de Estados Unidos eran los que tenían intereses e inversiones en América Latina (mientras que los sureños eran impopulares porque, fuera de Cuba y Brasil, la esclavitud se había abolido en casi todos lados; Maximiliano no los apoyaba pero tampoco tuvo una política exterior coherente; Arnold Blumberg, "The Diplomacy of the Mexican Empire, 1863-1867" en *Transactions of the American Philosophical Society*, New Series, Vol. 61, parte 8, 1971, pp. 140-141).

⁵⁸ Aun así, los franceses quisieron seguir contrarrestando la hegemonía estadounidense por dos décadas más, esta vez aprovechando la debilidad centroamericana.

visión de lo que se antes se supuso e hicieron todo lo posible por expandir los horizontes de su imperio informal. Además de adquirir Hawái y Alaska, buscaron asegurar un “Mediterráneo americano” que de nuevo, según mi interpretación, significaba no sólo la continuidad de flujos y relaciones económicas neocolonialistas sino el dominio hegemónico en el sistema político medioamericano.⁵⁹

Una novedad en este proceso fue la búsqueda ya no de territorios que anexionar o dominar comprehensivamente, sino de puntos estratégicos en donde establecer bases a partir de las cuales proyectar influencia política y militar.⁶⁰ Además de locaciones en Puerto Rico, Haití, Honduras y Panamá, el lugar más atractivo fue Bahía de Samaná en la República Dominicana, pero las propuestas de adquirir su concesión no fructificaron por desacuerdos en ambos países e inestabilidad política en la isla.

Cuba volvió a aparecer en la mira y los debates estadounidenses durante la Guerra de Diez Años (“Primera Guerra de Independencia”, 1868-1878), conflicto que afectó los intereses de España y Estados Unidos por igual.⁶¹ Pero la prueba de que eran años más cautelosos y de que se buscaba otro manejo del sistema internacional es que a pesar de la inestabilidad en una zona tan crítica para su seguridad, los dirigentes estadounidenses participaron en discusiones multilaterales y no anexionaron o intervinieron militarmente en Cuba. Probablemente se daban cuenta de que ese tipo de acciones agresivas eran más costosas en términos diplomáticos y económicos. Además cada vez hacía menos falta tomar la isla: las luchas la

⁵⁹ Hay que recordar que aumentaba la competencia imperialista (darwinista) entre las potencias. En general *vid.* Herring, *op. cit.*, pp. 261-300, autor que trata el periodo prolongadamente y con una mirada fresca.

⁶⁰ Por ejemplo, lo que serían Guantánamo, Navassa y Okinawa más adelante.

⁶¹ Los criollos cubanos desarrollaron sentimientos nacionales y solicitaron mayor autonomía a medida que la productividad azucarera aumentaba (25% del azúcar mundial) pero no había progreso sociopolítico. Incluso algunos veían bien la posible integración a Estados Unidos, que consumía casi la mitad de su azúcar desde mediados de siglo. Antonio Maceo dirigió la resistencia por años en el oriente pero España ganó adeptos suprimiendo el tráfico de esclavos (1865), haciendo libres los nacimientos (1869) y aboliendo la esclavitud (1880-1886). También prometió más representación. Al final el Pacto de Zanjón (1878) dio amnistía a los rebeldes pero no autonomía. Sin embargo, la guerra diezmó a la clase terrateniente local. Estados Unidos aumentó su presencia política y económica en la isla temiendo un “segundo Haití”; Hugh Thomas, “Cuba from the middle of the eighteenth century to c.1870”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 7; Keen y Haynes, *op. cit.*, p. 269.

dejaron tan destruida que los empresarios estadounidenses se apoderaron fácilmente de sus tierras y actividades productivas. También habría que tomar en cuenta que en esos años Estados Unidos y otras potencias tuvieron menos interés, incentivo u oportunidad de intervenir en acontecimientos políticos ajenos porque varios países latinoamericanos se estabilizaron política y económicamente (o sea, se fortalecieron como Estados unificados y estables y se integraron al sistema económico internacional).

Tras la muerte de Juárez y algunos desajustes políticos, Porfirio Díaz encabezó la última revuelta del siglo en México (1876) e inauguró una dictadura caracterizada por su estabilidad y larga duración; dominio oligárquico y autoritario; ideología positivista; liberalismo, crecimiento y diversificación económica; solidez financiera; desarrollo de infraestructura y algunas industrias; y buenas relaciones con el extranjero.⁶² En su afán autoritario, centralizador, liberal y modernizador, México se pareció más a dos economías cafetaleras que acabaron de instaurar la reforma liberal en esos años: la Venezuela de Antonio Guzmán Blanco (1870-1888) y la Guatemala de Justo Rufino Barrios (1871-1885). También hubo gobiernos dictatoriales y liberales en Costa Rica y El Salvador.

En oposición, hubo gobiernos conservadores que dominaron en Nicaragua (hasta 1893) y en Colombia, donde los liberales habían sido acusados de fragmentar al país y de depender desmedidamente de las exportaciones de café (cuyo ciclo expansivo acabó a inicios de los ochenta). Para instaurar un régimen centralista y unitario se elaboró una nueva constitución —muy exitosa; estuvo vigente hasta 1991— y se confió el poder al conservador Rafael Núñez (1886-1894), quien fue más proteccionista, devolvió poder a la iglesia, invirtió en infraestructura y mejoró la fuerza militar y la seguridad. Esto le permitió a Colombia recobrar cierto protagonismo internacional.

⁶² Por ejemplo, Mabel Rodríguez Centeno demuestra el papel protagónico que tenían algunos asuntos comerciales en la agenda diplomática de esos años en “México y las relaciones comerciales con Estados Unidos en el siglo XIX. Matías Romero y el fomento del café” en *Historia Mexicana*, Vol. 45, No. 4, 1996, pp. 737-747.

En resumen, prácticamente todos los países en el sistema se fortalecieron gracias a su desarrollo económico y la mano firme de sus dirigentes. Mejor integrados y más estables, los Estados latinoamericanos más poderosos buscaron una participación internacional más activa, si bien los del sistema medioamericano sabían que no podían retar a la potencia hegemónica. Pero todos los actores (no sólo Estados Unidos) contribuyeron en la consolidación del sistema por la mayor intensidad de sus interacciones y su búsqueda del mejor acomodamiento posible frente a esa potencia.

La política exterior de Estados Unidos no mantuvo su bajo perfil por mucho tiempo. Se hizo más activa a partir de los años ochenta, en primer lugar, porque el gobierno de ese país –temeroso de que su rápida industrialización redundara en excedentes productivos, estancamiento económico, desempleo y descontento social– buscó más salidas para sus productos y capital. Lo natural fue perseguir la ampliación de sus inversiones y comercio con todo el continente, notablemente en México y Cuba (o sea, dentro de su sistema).⁶³ Esta iniciativa vino acompañada de muchos tratados bilaterales y la búsqueda de buenas relaciones con toda Latinoamérica (véase capítulo 4).

En segundo lugar, la política exterior estadounidense se hizo más activa por acontecimientos diversos en el istmo centroamericano donde, como siempre, confluyeron los intereses de todos los actores. La mayoría de esos intereses tuvieron que ver con un posible canal interoceánico –más viable después de la apertura del de Suez. El artífice de esa vía, Ferdinand de Lesseps, recibió el permiso colombiano de repetir la hazaña en Panamá con capital

⁶³ Ésta es la etapa en que Estados Unidos comenzó a suplantarse a Gran Bretaña como potencia económica en ambos sistemas (cifras detalladas en Frank Niess, *A Hemisphere to Itself. A History of U.S.-Latin American Relations*, traducido por Harry Drost, Zed Books, London y New Jersey, 1990). Hasta 1860 había sido un país exportador a Europa, mientras que Gran Bretaña dominaba económicamente en América Latina, sobre todo en Argentina, Brasil y Uruguay, por su poderío naval y sus exportaciones más atractivas (fue con quien más acuerdos comerciales se firmaron al principio, el inversor destacado y el mercado más atractivo para las exportaciones latinoamericanas hasta mediados de siglo). Estados Unidos retó a los ingleses a partir de los ochenta y los suplantó definitivamente tras las guerras mundiales. Ver también Walter LaFeber, *The New Empire. An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Cornell University Press, Ithaca, 1963; y Langley, *op. cit.*, pp. 135-150.

francés en 1879. Como México, Colombia buscó diversificar sus relaciones económicas para equilibrar la hegemonía del capital estadounidense. Estados Unidos, alarmado, buscó un trato con Nicaragua cuya ruta (a lo largo de un sistema de lagos) era más atractiva: aunque se tenían que abrir varios canales, al final tomaría menos tiempo cruzar por ese territorio.

El problema no fue la competencia por terminar los canales (su construcción fracasó en ocasiones repetidas en los años ochenta y noventa: la del panameño por condiciones ambientales insalubres; la del nicaragüense por razones financieras; ambos por falta de mejor tecnología y problemas políticos locales). Las verdaderas discusiones giraron en torno a la futura posesión, control y/o militarización del canal y sus zonas aledañas. Que una potencia obtuviese una concesión así de Nicaragua o Colombia hubiese significado no solamente la adquisición de un virtual protectorado sino la violación del Tratado Clayton-Bulwer, base de las buenas relaciones con Gran Bretaña.⁶⁴

Pero la posibilidad de que eso pasara iba en ascenso. Los franceses abandonaron la onerosa empresa panameña tras años de nulo avance. La expectativa a fines de siglo era que el canal se construiría tarde o temprano por Estados Unidos en Nicaragua, y que nadie podría evitar que ese país impusiera sus condiciones ahí. Con todo, Nicaragua se beneficiaría desproporcionadamente de los nuevos flujos comerciales, y esa posibilidad despertó el recelo de sus vecinos, que ya de por sí estaban teniendo problemas para mantener el equilibrio en Centroamérica, o sea, conteniendo el predominio de Guatemala.

Aprovechando el poder acrecentado de ese país en los años setenta y ochenta, y buscando imponer estabilidad en el istmo para convencer a las potencias de proseguir con la construcción del canal bajo sus propios términos, Justo Rufino Barrios imitó la política exterior agresiva de algunos de sus antecesores: impuso gobernantes aliados en El Salvador y

⁶⁴ La visión comparativa más completa es de David G. McCullough, *The Path Between the Seas. The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*, Simon & Schuster, New York, 1977. El canal de Nicaragua no figura en el imaginario general, pero fue una opción viable y un tema prioritario en Estados Unidos en los ochenta y noventa. Así se muestra en artículos como Lawrence Clayton, "The Nicaragua Canal in the Nineteenth Century: Prelude to American Empire in the Caribbean" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 19, No. 2, 1987, pp. 323-352.

Honduras (países a los cuales amedrentó) y buscó una unión centroamericana bajo su mandato. Cuando Honduras fue el único país en acceder a la declaración unilateral de esa unión, Guatemala organizó una campaña militar en contra de El Salvador, que a su vez fue apoyado por Nicaragua y Costa Rica (1885). El conflicto duró poco porque Barrios murió en la campaña inicial y la unión se derogó.

El hecho de que Estados Unidos enviara barcos para presionar a Barrios no sorprendió: buscaba evitar un desequilibrio que afectara sus intereses económicos y la construcción del canal. Fue notable, en cambio, la renovada participación de colombianos y mexicanos que, como en el pasado, querían mantener la paz y estabilidad centroamericana para asegurar la continuidad de los lazos económicos que sustentaban su desarrollo económico y evitar el intervencionismo (estadounidense y europeo) en una zona que afectaba su seguridad.

Colombia planeó un congreso continental en Panamá en el que se discutirían temas fronterizos centro y sudamericanos,⁶⁵ seguridad colectiva, arbitraje internacional y relaciones intercontinentales. La iniciativa no llegó a buen puerto por la rivalidad entre Chile y Argentina (ver capítulo 3), pero también porque los países latinoamericanos evitaron a México en foros multilaterales. Sus intereses ya se consideraban subordinados a Estados Unidos dada la integración económica de ambos países,⁶⁶ y el distanciamiento se haría patente en las conferencias panamericanas (más de esto en los siguientes capítulos). Por esas y otras razones, Colombia otra vez fue incapaz de concretar sus aspiraciones de ser el eje continental.

⁶⁵ Notablemente aquellos entre Nicaragua, Costa Rica y Colombia, pero todas las repúblicas tuvieron conflictos entre sí y los de El Salvador y Honduras todavía tuvieron consecuencias desastrosas en el siglo XX. Nada de esto impidió la formación de un sistema local o general.

⁶⁶ Las bases de la complementariedad se fijaron en el último tercio del siglo XIX con acuerdos tarifarios. México era el mayor consumidor de bienes estadounidenses, y los productos mexicanos no fueron menos importantes en Estados Unidos. Díaz reguló la política monetaria, promovió la producción de bienes primarios y buscó la pluralidad de capitales y mercados. Como la modernización sirvió de base de legitimidad, la diplomacia mexicana se concentró en la defensa de sus intereses comerciales. Pero una mejor proyección diplomática también ayudó a la imagen y posición internacional de México. En política comercial, el objetivo fue la cooperación, combinando autonomía política e integración económica (González Arriaga, *op. cit.*, pp. 18, 131).

Por su parte, la cancillería mexicana bajo Ignacio Mariscal, y con ayuda de Matías Romero, había seguido muy de cerca los acontecimientos centroamericanos –y no sólo por el destino del canal. Díaz había reanudado relaciones con Guatemala buscando aumentar su influencia en el istmo y solucionar los problemas fronterizos en ese frente.⁶⁷ Barrios aceptó negociar –forjar buenas relaciones con México era conveniente antes de lanzarse en su campaña centroamericana– pero invitó a Estados Unidos a mediar (para molestia de dirigentes mexicanos que rechazaban la intromisión en un asunto bilateral –prueba de su renovada confianza internacional). Los estadounidenses no fueron imparciales: su relación con los mexicanos era prioritaria y su sentencia tendió a favorecerlos. Guatemala tuvo que renunciar a sus pretensiones territoriales en el Soconusco sin indemnización (1882).⁶⁸ Así, México mantuvo el *status quo* territorial que le favorecía, evitó acciones armadas en su vecindario y contuvo una expansión guatemalteca que pudo alterar el equilibrio existente.⁶⁹

En general, México buscó un papel cada vez más protagónico en Centroamérica. Esto fue 1) complemento de su proyecto de modernización política, económica y diplomática; 2) una forma de salvaguardar su soberanía; 3) una manera de legitimar la dictadura porfirista; 4) una vía para acrecentar su injerencia en una zona de influencia tradicional que a la sazón se

⁶⁷ La diplomacia mexicana hacia la zona se describió pionera y detalladamente en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, dos tomos, Hermes, México, 1963, varios capítulos. Por cierto: con Estados Unidos también hubo negociaciones fronterizas. En 1882 hubo un tratado sobre el paso de armas. Luego, importantes tratados pioneros sobre uso de aguas y, en 1911, un arbitraje sobre el largo conflicto del Chamizal a causa de los cambios de curso del Río Bravo.

⁶⁸ El asunto estaba paralizado desde que Santa Anna invadió en 1842. De 1874 a 1877 se negoció un nuevo acuerdo de límites (1882) que, con todo, no resolvió las disputas porque Guatemala sintió que había perdido injustamente (y faltaba un acuerdo definitivo alrededor del Chixoy). Además, continuaban las invasiones a territorio mexicano por explotadores de recursos forestales. Siguió habiendo tensión a pesar del trabajo de comisiones. En 1893 ambos países se sometieron a arbitraje internacional. González Arriaga, *op. cit.*, pp. 91-94. También Mario González Sánchez, *Relaciones consulares y diplomáticas México-Guatemala, 1821-1860. Guía documental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.

⁶⁹ Un triunfo similar se obtuvo al negociar la frontera con Belice (1893). Gran Bretaña tuvo derechos de explotación que avalaron su presencia desde épocas coloniales. México y Guatemala los habían aceptado en 1827. Luego hubo conflictos crecientes porque los británicos, además de explotar, apoyaron a los mayas frente a los Estados latinoamericanos –durante la Guerra de Castas, por ejemplo. La tensión con Belice aumentó con esta guerra por las reclamaciones del suministro inglés de armas. Los ingleses también habían dejado de pagar los derechos de explotación de madera y mantenían un intenso comercio con los rebeldes. Pero con el tiempo se negoció un acomodo pragmático: a cambio de algunos territorios, México ganó en cuanto a la solución de un conflicto político y territorial en una zona estratégica (Toussaint Ribot *et al.*, *op. cit.*, pp. 116-117).

había hecho más inestable; 5) una política para contrarrestar la hegemonía estadounidense; y 6) una estrategia para adquirir prestigio y apoyo internacional.⁷⁰ Definir una doctrina regional le dio a México más fuerza en un contexto internacional adverso: fue una política activa y a la vez pragmática y defensiva. En pocas palabras, México buscó volverse una “potencia media” en el sistema: un poder intermedio que sirviera de enlace (regulador, “triangulador”) entre la potencia hegemónica y los países más débiles. Esto se persiguió bastante exitosamente durante el Porfiriato.

El gobierno mexicano consideró que el proyecto unionista de Barrios era unilateral y agresivo; cabildeó en Estados Unidos y mandó tropas a la frontera,⁷¹ contribuyendo a la caída del dictador, al mantenimiento del equilibrio centroamericano y a la defensa de sus intereses (y a veces, indirectamente, de los estadounidenses). De hecho, se ha argumentado que Estados Unidos acogió e incluso fomentó la participación mexicana para dar una fachada multilateral a sus relaciones con las repúblicas más pequeñas, mientras que México participó en Centroamérica sólo para tener un foro de negociación más con esa potencia. Pero estas hipótesis no excluyen la posibilidad de que haya habido aspiraciones mexicanas propias de aumentar su influencia regional e internacional. Sólo que quienes ahora tenían esas aspiraciones estaban más conscientes de los límites (y posibilidades) resultantes de una estructura de dominación hegemónica.

⁷⁰ Centroamérica servía como el “catalizador de las aspiraciones mexicanas”; González Arriaga, *op.cit.*, p. 29. Se buscaba defensa nacional, continuo intercambio comercial, legitimación de la dictadura de Díaz, contrarrestar ataques políticos de Estados Unidos y lograr influencia política en la zona. La salvaguarda de la soberanía se entendió como defensa territorial e instrumento del nacionalismo y búsqueda de influencia económica y política. De México en los asuntos centroamericanos que van a mencionarse *vid. ibid.* pp. 66-86, y Toussaint Ribot *et al.*, *op. cit.*, pp. 83-109 y 121-129.

⁷¹ Blaine pensó en las ventajas de una unión para prevenir intervenciones extranjeras. México dijo que sólo cooperaría si el proyecto era libre y espontáneo. Pero la realidad, decían los mexicanos, es que Barrios quería la unión perpetuando la idea de que México buscaba absorber a Centroamérica. México dijo que no tenía esas pretensiones, pero que tendría la obligación de actuar si Barrios se imponía sobre otros. Además, sabía que el incremento de poder guatemalteco podría alterar la correlación regional de fuerzas, lesionar el papel de México como potencia media y llevar a un reacomodo fronterizo. Por eso se acercó a las demás repúblicas centroamericanas. Eso sí, no se habló de alianza militar. México quedaba bien parado como fuerza política regional.

Este funcionamiento se mantuvo durante y tras el nuevo intento de unificación centroamericana dirigido por el nicaragüense José Santos Zelaya (1893-1909). Más nacionalista y militarista que sus antecesores, Zelaya afirmó la soberanía de Nicaragua sobre la Mosquitia y buscó mantener el control del canal (que se empezó a construir ahí en los años noventa). Para fortalecerse frente a Guatemala, intervino en la política de sus vecinos y propició la formación de una República Mayor de Centroamérica con Honduras y El Salvador (1895-1898). Ésta funcionó brevemente y se desintegró por las rivalidades usuales.⁷² Se sucedieron una serie de conflictos y agresiones interestatales que amenazaron la estabilidad del istmo y despertaron la agresividad de Estados Unidos: por ejemplo, Zelaya insistía en no ceder el dominio del canal a los estadounidenses, por lo que éstos apoyaron al dictador guatemalteco Estrada Cabrera en su lucha con Zelaya por dominar a los demás Estados centroamericanos.

México tuvo una participación activa.⁷³ Las repúblicas centroamericanas se apoyaron en él para mantener algunos equilibrios y contrarrestar la injerencia de Estados Unidos y Guatemala. Lejos de agredir, México impulsó el diálogo diplomático y la formación del tribunal de arbitraje que se propuso originalmente en Corinto (1902). Cuando la rivalidad regional continuó y una nueva guerra iba a estallar, Estados Unidos y México (la legación de Federico Gamboa) organizaron una conferencia de paz en 1906 en la que la mayoría de los países centroamericanos firmaron un tratado tras la cual se estableció una corte internacional. Este encuentro se considera la cumbre de la diplomacia mexicana en el conflicto cen-

⁷² De hecho la idea de unificación se había explorado por varias partes desde antes (1890), pero fracasó por renuencia guatemalteca y costarricense (y rumores de que México intervendría para evitar la guerra). En la unión posterior fue el salvadoreño Regalado quien dio un golpe de Estado y se separó de la República Mayor en 1898. En esa ocasión, México apoyó la unidad y posiblemente intervino en las revueltas guatemaltecas de 1897 que concluyeron con el ascenso de Estrada Cabrera en Guatemala. Son temas poco estudiados.

⁷³ Fue importante el fortalecimiento del aparato diplomático mexicano. Se mantuvieron dos legaciones, una en Centroamérica (dos tras 1895) y otra en Washington, que se volvió embajada (1898). La legación en Sudamérica se estableció en 1902 (una rama atlántica y otra pacífica). El grueso de la cancillería quedó en el sistema de América Media por razones estratégicas. Sobre todo en el Caribe se ocuparon posiciones comerciales estratégicas (puertos que concentraban la mayor población y eran centros financieros regionales). La zona dio a México la posibilidad de utilizar alianzas, ejercer influencia sobre los regímenes antillanos y dialogar con Estados Unidos en más áreas; Laura Muñoz, *Geopolítica...*, *op. cit.*, pp. 129-133.

troamericano —aunque otros dirían que es muestra de la total subordinación de la misma a los deseos de Estados Unidos. Como sea, aunque Zelaya siguió retando el *status quo*, la situación interestatal en Centroamérica fue menos crítica.⁷⁴ Con sus limitaciones, el multilateralismo había contribuido a la paz y hecho menos apabullantes las desigualdades en el sistema.

Quizá los colombianos también tuvieron aspiraciones de que su país fuera una “potencia media”, pero no lo consiguieron por tener menor fortaleza y menos ligas prioritarias con Estados Unidos. De hecho, tocó ahora a Colombia sufrir una mutilación territorial avallada por esa potencia.⁷⁵ Gracias al cabildeo de varios *lobbies* (y las tensiones políticas con Zelaya), Theodore Roosevelt abandonó la idea de un canal nicaragüense y prefirió aprovechar una revuelta liberal en Colombia (la Guerra de los Mil Días, 1899-1902) para apoyar la secesión de Panamá (1903) a cambio de derechos absolutos sobre el canal en esa nueva república.⁷⁶ Fue simbólico e irónico que la última república latinoamericana se independizara para volverse un protectorado. Con esto, Estados Unidos volvía a mostrar la convicción de alterar los equilibrios menores dentro de su sistema buscando su propio beneficio.

Los estadounidenses despreciaron los acuerdos formales y tácitos alcanzados anteriormente con Colombia y Gran Bretaña. Un nuevo tratado con esa potencia (Hay-Pauncefote, 1901) finiquitó la restricción de construir, controlar y militarizar un canal inter-

⁷⁴ En 1907 Zelaya estuvo detrás de una revuelta contra el hondureño Bonilla. El ejército de ese país entró en territorio vecino y el caso fue llevado al Tribunal. Nicaragua se negó a aceptar un desarme y el conflicto reinició. Zelaya venció a Honduras y atacó a El Salvador y Guatemala. El Pacto de 1902 se declaró roto. Estados Unidos llamó a México para promover la paz nuevamente. Ambos convocaron a una reunión en Washington para crear mecanismos permanentes de paz (1907). México participó menos que en la ocasión anterior pero aprobó los acuerdos y mecanismos regionales de cooperación frente a amenazas internas y externas.

⁷⁵ Como ya he mencionado, faltan estudios diplomáticos de su relación con Centroamérica pero estoy seguro que se concluiría que Colombia también buscó aumentar su presencia y la estabilidad ahí.

⁷⁶ El tratado con Panamá (Hay-Bunau Varilla) dio a Estados Unidos el derecho de construir y mantener el canal (más facultades de intervención y una zona cedida a perpetuidad). El canal se construyó de 1906 a 1914. Colombia rechazó un tratado Hay-Herrán muy similar, pero Nicaragua no tuvo la misma suerte: los estadounidenses consiguieron derechos canaleros y territoriales igual de intervencionistas por medio del Tratado Bryan-Chamorro (que les dio dominio sobre un canal que nunca construirían para no competir con el panameño).

oceánico. Con esto –y con la guerra hispanoamericana (1898)⁷⁷ que desmanteló el imperio español y convirtió a Cuba y Puerto Rico en satélites de Estados Unidos– finalizaba una era de equilibrio con otras potencias.⁷⁸ El sistema se consolidaba como uno de dominación hegemónica absoluta: uno que no toleraría la más mínima intervención de agentes externos.

Es este contexto se entiende la tendencia renovada de Estados Unidos por intervenir en los países caribeños y centroamericanos (propensión que sería más intensa en las primeras dos décadas del siglo XX). Contrario a lo que se pensó décadas atrás, la intervención armada directa ya no se consideró pernicioso para el mantenimiento de la estabilidad en el sistema, sino que de hecho se declaró necesaria para ese mismo fin –y sobre todo para asegurar el nuevo canal (abierto en 1914) y sus flujos marítimos.

Todo lo anterior era causa y consecuencia del advenimiento de una política exterior más agresiva de Estados Unidos. Desde la última década del siglo XIX había habido cambios importantes en ese país (crisis socioeconómica, más nacionalismo, mayor belicosidad) y mayor competencia entre poderes imperiales. Con una mentalidad racista, los líderes estadounidenses comenzaron a sugerir que ellos debían dirigir el destino político de países latinoamericanos que, por retrógrados e inestables, invitaban posibles intervenciones europeas que afectarían su seguridad, ciudadanos, propiedades e inversiones en esos países.⁷⁹ Era mejor intervenir antes ellos mismos para neutralizar las amenazas de agentes externos. Los países latinoamericanos, se suponía en Estados Unidos, agradecerían esa generosidad.

⁷⁷ La guerra hispanoamericana convirtió a Estados Unidos en gran potencia y representó la culminación lógica de las tendencias principales de la política exterior de Estados Unidos durante el siglo XIX. La respuesta de los cubanos fue mixta: con la enmienda Platt previeron un “cambio de amo”. Philip Sheldon Foner, *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism, 1895-1902*, Monthly Review, New York, 1972.

⁷⁸ México se mantuvo al margen del episodio, preocupándose sólo por preservar su soberanía y comercio. Fue neutral durante la ocupación militar estadounidense (1899-1902) que siguió a la original de Martí (1895). Se evitaron conflictos con Estados Unidos y la isla no se usó aún como pieza de oposición al intervencionismo (como más adelante en el siglo XX). Al igual que en el caso de Belice (nota 69), se aprecia una combinación de principios y pragmatismo: reconocimiento de cuándo no se podía hacer uso de la influencia de potencia media. Hay una hipótesis de que la actitud de México hacia Cuba estuvo vinculada con la resolución definitiva de la frontera guatemalteca, pero es una idea en pañales (Laura Muñoz, *Geopolítica...*, *op. cit.*, p. 176).

⁷⁹ La política se volvió defensiva, de tutelaje, supervisión e interferencia activa. La Doctrina Monroe se transformó nuevamente y se usó para compromisos económicos, para proteger vidas y propiedad de ciudadanos, para asegurar elecciones, para mediar entre facciones, para garantizar la seguridad del canal.

Los acontecimientos resultantes de ese “corolario Roosevelt” (Olney) son conocidos. Cabe resaltar el apoderamiento de las aduanas de la República Dominicana (desde 1892); la invasión de Nicaragua (1909) para deponer a Zelaya e imponer a un dictador afín a los intereses estadounidenses⁸⁰ —práctica que se repetiría en múltiples ocasiones en este y otros países que a veces se volvieron protectorados—;⁸¹ y el conflicto político y fronterizo entre Venezuela, Gran Bretaña y otras potencias por el control de la boca del Orinoco, de creciente importancia económica en el sistema por tratarse de la salida principal en el Caribe de los productos amazónicos.⁸² En este episodio simbólico, Estados Unidos por primera vez enfrentó abiertamente y repelió fuerzas armadas europeas que habían sido enviadas a cobrar la deuda externa de un país latinoamericano, lo cual confirmó su posición hegemónica.

Con todo, como resultado de los eventos en Venezuela, Porfirio Díaz declaró deseable el uso defensivo de la Doctrina Monroe se generalizara, para que el rechazo del intervencionismo correspondiera a todos en el continente y no a un solo policía internacional (1896).⁸³ Incluso ante actos unilaterales y muestras claras de poder hegemónico, México se preocupaba por equilibrar el sistema como lo había venido haciendo, aunque fuese un poco.

El período de dirigismo paternalista e intervención militar, aunque a fin de cuentas temporal (1890s-1930s), implicó cambios en las relaciones del sistema que ya no me corresponde analizar aquí. El que Estados Unidos estableciera protectorados tuvo efectos de todo tipo (desa-

⁸⁰ Frente a Zelaya hubo movilización militar en los noventa. Su sucesor Díaz fue más complaciente con los estadounidenses a partir de 1911. En poco tiempo estaba rogando por una intervención “amistosa”. Estados Unidos mandó tropas que se quedaron más de una década y regresaron en varias ocasiones (hasta los 30s).

⁸¹ Estos episodios han sido estudiados a profundidad por Dana Gardner Munro a partir de que publicó *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton University, New Jersey, 1964.

⁸² El asunto era por el control de la boca del Orinoco. Gran Bretaña había reclamado el delta en 1841. Venezuela apeló a Washington en 1876 y Estados Unidos propuso arbitrajes en 1882 y 1887, pero los británicos se rehusaron. En 1895 la marina estadounidense los enfrentó. Presionados por Olney, los europeos aceptaron el arbitraje y reconocieron las demandas de Estados Unidos. En 1899 una comisión dio más territorio a Gran Bretaña, aunque dejó a Venezuela en control del delta. El episodio es un parteaguas (antecesor de la crisis de Suez) y se relata en prácticamente todos los libros de política exterior de las potencias en América Latina.

⁸³ María del Rosario Rodríguez Díaz, “Percepciones mexicanas sobre la reafirmación de la doctrina Monroe durante el conflicto anglo-venezolano de 1895-1896 en el periódico El Nacional”, en Laura Muñoz, *Mar adentro*, op. cit., pp. 193-223.

rrollo de nacionalismos defensivos, por ejemplo) que repercutieron en el escenario internacional y todos los escenarios y equilibrios locales.

Sin embargo, pienso que la política exterior agresiva y sus efectos no alteraron la estructura esencial del sistema.⁸⁴ Éste siguió funcionando de la forma que he descrito: con Estados Unidos como potencia hegemónica con la cual todos mantenían relaciones políticas y económicas prioritarias; con México como potencia media que tuvo mayor o menor capacidad de proyectarse internacionalmente de acuerdo a su estabilidad interna;⁸⁵ con Centroamérica como sistema menor con equilibrios internos precarios y Estados propensos a ser intervenidos; con Colombia y Venezuela⁸⁶ dirigiendo una mirada atenta al istmo, el Caribe y el canal interoceánico; con intereses compartidos de todos los actores mencionados; y con una mínima intervención de agentes externos (hasta la época soviética).

Para fines del siglo XIX, a la par del imperio económico informal de Estados Unidos, el sistema de relaciones políticas internacionales de América Media había quedado consolidado y llegó para quedarse. Sobre todo, se había formado una comunidad de relaciones completamente diferenciada de la sudamericana. Atenderemos este escenario a continuación.

⁸⁴ “Este periodo no produjo un realineamiento del balance global de poder, pero marcó el inicio de una nueva era en la política mundial. Las revoluciones en los territorios ocupados marcaron la pauta para una lucha sostenida entre los colonizadores y los colonizados”, Herring, *op. cit.*, p. 336.

⁸⁵ La Revolución hizo que México se replegara sobre sí mismo por un tiempo, dejando el campo abierto para un intervencionismo creciente de Estados Unidos. Luego, en 1918, Carranza dijo que debería haber igualdad de trato para los nacionales y los extranjeros: la diplomacia no debía favorecer intereses privados. Tras la etapa armada, México proyectó las nuevas políticas sociales ante el mundo con una diplomacia activa que a veces retó los intereses comerciales de los poderosos en América Latina, pero sin antagonizar totalmente con Estados Unidos. El análisis ya es de otra etapa pero hay que destacar esto: la Revolución no alteró ni la estructura y funcionamiento global del sistema ni la aspiración mexicana de ser una potencia media.

⁸⁶ Colombia se fue erigiendo como modelo de transmisión pacífica de poder y paz social bajo una prosperidad cafetalera, mientras que Venezuela se vio como lugar de regímenes autoritarios, personalistas y militares al grado que México revolucionario rompió relaciones con Juan Vicente Gómez (1908-1935).

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE AMÉRICA SUR

Este capítulo está basado en la obra de Robert Burr, quien planteó la existencia de un sistema internacional sudamericano en el siglo XIX. Pero hay algunas diferencias. La primera es que yo no pongo énfasis en Chile como único regulador del equilibrio de poder. Reconozco la importancia de ese país cuando es necesario, pero examino otros móviles y explico la formación del sistema en función de varios integrantes. Algunos se beneficiaron más, pero todos buscaron la estabilidad casi siempre. Cuando no, pienso que tuvieron una actitud revisionista.¹ Este juicio difiere del de Burr. Ese autor titula “edad de políticas de poder regionales” a los años que van de las independencias a mediados del siglo XIX. Observa el funcionamiento separado de dos subsistemas, uno en la costa del Atlántico y otro en la del Pacífico y tiende a concentrarse en el segundo. Yo sigo esa plantilla pero doy igual atención a ambas costas y no hablo de regiones ni de subsistemas, sino de dos sistemas independientes.²

Burr llama “edad de políticas de poder continentales” a la segunda mitad del siglo XIX. En esa etapa, dice, los dos subsistemas integraron un solo sistema “continental”. Se fija entonces en la relación entre Chile y Argentina y dice poco de otras dinámicas. Yo hago algo distinto porque admito la posible supervivencia de los sistemas iniciales dentro del tercer gran sistema (que llamo de América Sur). Por razones de espacio yo también me centro en la relación Chile-Argentina en el último tramo. Sin embargo, concluyo con una visión integral.³

Creo que no hay linderos claros entre una y otra “era”. Los cortes que hago son distintos a los de Burr y no tienen fechas definidas porque tomo en cuenta sucesos internos de

¹ Por ejemplo Chile durante la Guerra del Pacífico. Para Burr ése fue un caso en que Chile mantuvo el equilibrio propiciando una ampliación territorial propia (fue un caso excepcional en que abandonó su política tradicional de no permitir cambios territoriales, dice en *By Reason or Force, op. cit.*, pp. 142-143). Para mí esa es una racionalización de la política chilena que en esos años se volvió agresiva y expansionista y, por tanto, contraria al mantenimiento del *status quo*.

² Las razones están en la Introducción, nota 57.

³ Y luego, en el capítulo 4, preveo la posibilidad de identificar otros sistemas.

varios actores (ese autor sólo lo hace en los casos chileno, peruano y a veces colombiano; Colombia, dicho sea de paso, es el único país que participa en dos sistemas a la vez, lo cual es un planteamiento propio). La identificación de una época de transición para el conjunto también es una propuesta poco común.

Dividí el capítulo en tres partes. En la primera describo el origen y dinámica de dos sistemas poco ligados entre sí en la primera mitad del siglo –uno alrededor del Río de la Plata y otro en la costa del Pacífico.⁴ En ambos casos se distingue el deseo de los actores más poderosos (Brasil y distintos Estados argentinos en un lado; Perú y Chile –y Colombia de forma menos regular– en el otro) de evitar el dominio del prójimo y, a la vez, el deseo de todos de mantener el equilibrio. En esto contribuyeron los Estados más débiles: Paraguay y Uruguay en el primer caso; Ecuador y Bolivia en el segundo.

En la segunda parte hablo de una etapa de transición en la que hubo retos al funcionamiento de los sistemas y, simultáneamente, en la que éstos comenzaron a integrarse. Finalmente, en la tercera, describo la consolidación de un único sistema entre todos los actores con el entendido de que no necesariamente dejaron de funcionar los anteriores. El nuevo sistema también se caracterizó por un equilibrio de poder entre sus actores más poderosos (Argentina, Brasil y Chile). Esto se consiguió con ayuda, y a veces en detrimento, del resto.

Por último, al igual que en el capítulo anterior, las divisiones periódicas difieren de las de algunas historias de América Latina. En ellas se dice que los años ochenta fueron un período de inflexión en política internacional porque antes, a falta de Estados bien formados, no hubo intentos de establecer hegemonías locales (*hemispheric sub-paramountcies*) por debajo de Estados Unidos.⁵ Yo defiendo una visión contrastante. Antes del siglo XX Estados Uni-

⁴ Lo cual no contradice pero quizá contrasta con la afirmación de que inicialmente “Sudamérica se desintegró en varias naciones empobrecidas y desordenadas, ninguna de las cuales pudo dominar” (*ibid.*, p. 6).

⁵ Ver Introducción nota 12. Se suele analizar primero una etapa de construcción (1820s-1880s) y luego una de integración al sistema económico mundial (1880s-1920s). Si acaso hay un punto de inflexión en los 1850s. Bailey, *op. cit.*, pp. 55-58. Davis, Finan y Peck, *op. cit.*, pp. 115-117 dicen que sólo en los ochenta comenzó a haber verdaderas políticas de poder en América Latina, pero mi opinión es distinta.

dos fue muy ajeno a las dinámicas sudamericanas y por eso hubo poderes con aspiraciones hegemónicas desde el principio, si bien a veces no pudieron consolidarlas, ya por debilidad propia, ya por la contención de los demás.

1. LA ETAPA INCIPIENTE. LA BÚSQUEDA DE HEGEMONÍA LOCAL

1.1 La rivalidad luso-argentina y el Sistema de Río de la Plata

El sistema sudamericano que se empezó a formar desde más temprano fue el circundante al Río de la Plata, desde que portugueses y españoles compitieron por las riberas y cuencas de ese río y sus tributarios (Paraná y Uruguay) al interior del continente. El tratado limítrofe de 1751 no había bastado para disminuir la rivalidad entre imperios y se había invalidado tras la guerra de los Siete Años. De hecho hubo conflictos en la zona cada vez que España enfrentó a Gran Bretaña (aliado de Portugal) en cualquier escenario internacional. Fue destacada la competencia entre Buenos Aires y Rio Grande do Sul (la provincia más austral de Brasil) por colonizar la Banda Oriental del Río de la Plata, un territorio vital para asegurar el comercio de todo el sistema fluvial.

A fines del siglo XVIII España se aprovechó de que los ingleses luchaban en Norteamérica y Europa para fortalecer su posición al sur del continente: creó un nuevo virreinato buscando aumentar su poder en Buenos Aires, atacó la Colonia de Sacramento (que competía con Montevideo en la Banda Oriental) y negoció un nuevo tratado con Portugal para reafirmar fronteras favorables a España (1777). Pero los colonos brasileños no reconocieron aquéllas, y Portugal (y luego Brasil) mantuvieron el deseo de expandirse. De hecho, tras las independencias, Brasil justificó la anexión de los territorios que ocupaba *de facto*, mientras que las repúblicas hispanoamericanas insistieron en la vigencia de las fronteras existentes al mo-

mento de su emancipación (*uti possidetis juris*). Esta divergencia legal estuvo detrás de muchos conflictos fronterizos con Brasil y perpetuó muchos conflictos en el sistema.

Desde 1815, la Corona portuguesa (residente en Río de Janeiro a causa de las guerras napoleónicas) se aprovechó de la inestabilidad de las nacientes Provincias Unidas del Río de la Plata para ocupar la Banda Oriental, ahora la provincia llamada Uruguay. El gobierno brasileño se aprovechaba de que José Artigas, caudillo uruguayo que ya había retado la hegemonía porteña al promover mayor federalismo y reformas sociales y agrarias más radicales que las del resto, se había levantado en armas para separar a Uruguay de la confederación. Artigas luchó contra invasores de ambos frentes por cinco años pero tuvo que huir a provincias vecinas (1820) y dejar a Uruguay en manos brasileñas. Las provincias rioplatenses no pudieron oponerse inicialmente: mientras reñían entre sí, la monarquía brasileña se fortalecía al negociar su independencia de forma más pacífica (1822).⁶ Con todo, los rioplatenses se opusieron a que Brasil concretara la anexión de Uruguay y coordinaron una expedición militar en apoyo de rebeldes uruguayos en 1825. En el fondo buscaron reafirmar su presencia en la provincia y contrarrestar la rival. La guerra evidenciaba que la dinámica del sistema no se había modificado a pesar de las independencias y la fragmentación del imperio español: había enfrentamiento continuo entre dos actores principales por la cuenca del Río de la Plata.

La solución al conflicto fue propuesta por Gran Bretaña, poder preeminente que buscaba estabilidad en beneficio de sus ya sustanciales intereses comerciales en toda la zona. Propuso una solución adecuada dadas las condiciones políticas: que Uruguay se erigiera como Estado independiente e hiciera de colchón entre los dos poderes mayores. Al establecer límites a las esferas de influencia de los actores involucrados, este arreglo no sólo garantizaría mayor equilibrio de poder en el sistema sino que facilitaría la transformación de Montevideo

⁶ Al igual que en Hispanoamérica, una revolución liberal en la metrópoli ocasionó pronunciamientos y el establecimiento de juntas provinciales en 1821. El rey tuvo que regresar a Portugal a imponer orden y abrogar las reformas liberales que habían favorecido a Brasil. En respuesta, su hijo Pedro se coronó en 1822. Éste deseaba una transición pacífica que mantuviera las instituciones oligárquicas, terratenientes y esclavistas, así como buenas relaciones con la población portuguesa.

en un centro comercial y financiero dominado por Gran Bretaña sin oposición.⁷ Este episodio se cita como uno de los mayores triunfos de la diplomacia británica y uno fundador de su imperio económico informal.

Fue un caso excepcional. Nunca pudo un actor externo volver a modificar tan sustancial o permanentemente las condiciones de un sistema internacional americano. Gran Bretaña lo logró en 1828 por su fortaleza indiscutible en el sistema mundial en esos años, por el aislamiento sudamericano, porque los países americanos involucrados eran débiles (y valoraban el prestigio y apoyo británico)⁸ y, en mi opinión, porque no había todavía un sistema internacional bien establecido que permitiera a los actores locales sopesar sus intereses y responder en conjunto a este tipo de intromisión externa.

Con todo (a pesar de su ascendencia económica sobre Brasil, Uruguay y Argentina durante el siglo XIX) no hay que perder de vista que Gran Bretaña no mantuvo intervenido el sistema. De hecho, se opuso a garantizar la soberanía uruguaya o a establecer un protectorado (el gobierno ahí quedó en manos locales). Este desapego de los asuntos políticos internos era una decisión que Gran Bretaña había adoptado desde 1806. En ese año, sin autorización oficial inicial, la flota de Sir Homes Popham había invadido Buenos Aires y Montevideo para incitar la insurrección frente a los españoles e implantar políticas liberales, pero fue repelido. A partir de entonces, los ingleses retiraron la mayoría de sus contingentes militares y se limitaron a defender sus intereses comerciales en el Río de la Plata y el Cono Sur desde unos cuantos puntos estratégicos (notablemente las Malvinas a partir de 1833).⁹

⁷ Idea que no fue impuesta porque la elite mercantil, agraria y política uruguaya prefería la ascendencia inglesa como garante de estabilidad y crecimiento –y más después del radicalismo de Artigas. Uruguay prosperó por la presencia de los ingleses y a pesar de la competencia de Buenos Aires.

⁸ Estados Unidos tuvo poco que decir en este asunto a pesar de tener intereses comerciales en Buenos Aires, no sólo por su debilidad relativa sino, en mi opinión, por el hecho de que el rioplatense no era su sistema.

⁹ Las Malvinas habían sido colonizadas en 1820 por las Provincias Unidas pero la empresa fracasó porque hubo enfrentamientos con cazadores estadounidenses de focas. Los británicos clamaban precedencia en el descubrimiento y ocuparon las islas para evitar disturbios. Con todo, hay que decir que los ingleses mantuvieron influencia militar y naval en el Río de la Plata (y en el Pacífico) porque muchos soldados ingleses participaron en las guerras, a veces de ambos lados.

Además, la mediación británica sólo había sido la piedra fundacional de un sistema en efecto más equilibrado pero que tardaría en consolidarse. Aunque el escenario político uruguayo sirvió crecientemente como el canal de diálogo y válvula de escape de las tensiones luso-argentinas —ahí se midieron las fuerzas y políticas expansionistas brasileñas y argentinas— lo cierto es que ni Río de Janeiro ni Buenos Aires abandonaron la idea de dominar Uruguay, razón por la cual siguió habiendo competencia y agresiones internacionales hasta mediados del siglo XIX. Como veremos a continuación, la edificación de este sistema entre 1828 y 1852 (e incluso más allá) se puede explicar en función de la tensión luso-argentina por mantener un equilibrio de dominación mutua sobre Uruguay y otras provincias clave.

En los años treinta la balanza se inclinó del lado argentino debido al amplio control de las provincias argentinas alcanzado por Juan Manuel de Rosas desde Buenos Aires. Este caudillo amplió su dominio informal sobre Uruguay y Paraguay,¹⁰ lo cual desencadenó una reacción brasileña en los años cuarenta para contener la expansión territorial de su rival. En los cincuenta, en cambio, dada la división argentina en dos Estados, Brasil fue el poder que dominó el sistema y el que impuso condiciones políticas sobre otros. Mientras, los uruguayos buscaron preservar su soberanía y equilibrar la rivalidad ajena en conjunción con provincias que buscaban mayor autonomía de sus centros políticos —a veces desde la era colonial.¹¹

El sistema internacional en estos años era complejo porque en él no pesaban actores estatales unitarios. “Argentina” no existió como tal sino hasta 1862. Antes de ese año hubo un intenso juego de poder entre los ex integrantes del virreinato de Río de la Plata que debatieron las virtudes del centralismo (“unitarismo”) y el federalismo.¹² Las provincias internas

¹⁰ De Paraguay hablaré en la segunda parte de este capítulo por razones de exposición.

¹¹ A falta de gobierno nacional, cada provincia determinaba sus propios impuestos aduanales para ventaja o perjuicio de los vecinos. A pesar de ser más pequeño, Uruguay tenía buenas conexiones internacionales. De hecho, los intereses de Buenos Aires y las provincias ribereñas y ganaderas se vieron menos afectados con esos eventos que las provincias agrícolas internas.

¹² El congreso de Tucumán (1816) declaró la independencia de las Provincias Unidas con Juan Martín de Pueyrredón como presidente. Su constitución (1819) fue centralista, pero su gobierno y congreso se disolvieron derivando en un sistema federal, el del reformador Rivadavia. Éste fue estable hasta que la rebelión uruguaya y

resentían el dominio de Buenos Aires, que tendía a favorecer sus propios intereses y restringía el desarrollo de los demás. Es aquí donde se entiende el genio político de Rosas, quien administró magistralmente el equilibrio provincial. Lo logró por muchos métodos –caudillismo, por ejemplo– pero sobre todo porque instauró un sistema confederado flexible que dio libertades políticas a las provincias sin dejar que Buenos Aires (y él mismo) perdieran primacía sobre las decisiones de política exterior (asuntos de guerra y política económica).¹³

A pesar de esto, Buenos Aires no pudo impedir que las demás provincias se vincularan entre sí, con Uruguay, Brasil o incluso con las potencias. Hubo enemistades y alianzas entrecruzadas dentro y fuera de la Confederación Argentina. Por eso el sistema se construyó de forma multipolar y relativamente equilibrada. La evidencia más clara se aprecia durante la llamada Guerra Grande, la prolongada guerra civil uruguaya (1839-1851). En ese episodio, que enfrentó a los Blancos de Manuel Oribe contra los Colorados de Fructuoso Rivera, confluyeron intereses de todos los actores.

Mientras que los Blancos eran afines al esquema de dominación terrateniente de Rosas (que los apoyó), los Colorados tenían un perfil más urbano y progresista y contrarrestaron a los dos actores anteriores con ayuda de Brasil (Rio Grande do Sul), exiliados y disidentes argentinos (sobre todo de Corrientes) y Francia (que, como en México, buscaba aumentar su influencia política interviniendo en defensa de sus ciudadanos perjudicados por el conflicto).

la guerra con Brasil lo obligaron a adoptar una constitución centralista en 1826. Hubo secesiones y Rivadavia fue exiliado en 1827. Por cierto, fue entonces que San Martín cruzó los Andes desde Cuyo para liberar a Chile con ayuda de O'Higgins (1817-1818), y luego Lima y Guayaquil. Las provincias internas del virreinato, irónicamente, recibieron menos atención o cooperaron. Paraguay y Uruguay buscaron la independencia bajo sus propios términos. El Alto Perú permaneció en manos españolas hasta 1824 pues los tres intentos de liberación organizados desde Buenos Aires previamente fueron derrotados (David Bushnell, "The Independence of Spanish South America", en Bethell, *op. cit.*, capítulo 3).

¹³ Rosas era estanciero y uno de los portavoces más importantes de su grupo social (la elite rural) y de los gauchos, con quienes era popular. Era también federalista, y, como gobernador de Buenos Aires, se unió al Pacto Federal de 1831. Concentró poderes en su persona o en una alianza de estancieros, burócratas, jefes militares y la Iglesia. Para ello usó una combinación de terror, populismo y clientelismo. Su política económica fue mínimamente proteccionista para favorecer las exportaciones de cueros a Gran Bretaña, Estados Unidos, Cuba y Brasil (lo cual dañó a las provincias internas). Además mantuvo cerrado el sistema fluvial del Paraná a los extranjeros, para beneficio de Buenos Aires, y restringió el comercio transandino (por las relaciones que se deterioraron con Chile y Bolivia, que recibieron exiliados políticos argentinos). Por eso crecieron las desigualdades internas, el retraso industrial y tecnológico y el separatismo de las provincias (Lynch, art. cit.).

Por su posición estratégica y red de alianzas, Rosas amasó apoyo suficiente para bloquear Montevideo cuando cayó en manos enemigas (1845-1850) y para impedir la navegación internacional en el Paraná. Era una movida arriesgada: dañaba los intereses de sus enemigos en Uruguay, Brasil (Mato Grosso) y la Confederación, pero también acrecentaba el descontento de sus aliados en el litoral del Paraná. Sobre todo, invitaba la intervención de las potencias.

Francia había apoyado a los Colorados contra Rosas desde el comienzo (1838-1842) y los dos primeros recibieron el apoyo diplomático y luego militar de los británicos cuando el bloqueo porteño los afectó. Buenos Aires estuvo sitiado por barcos de guerra de ambas potencias durante diez años. Sin embargo, resistió gracias a su autosuficiencia ganadera, sus acuerdos con caudillos y mercaderes extranjeros, su habilidad para generar desequilibrios entre sus oponentes por medio de ofertas políticas y territoriales, y su capacidad de coerción política y económica.¹⁴ Gran Bretaña aceptó un armisticio (y obligó a Francia a lo mismo) porque la libre navegación de los ríos acabó siendo más importante que la destitución de un caudillo que a fin de cuentas había favorecido sus intereses comerciales en el pasado.¹⁵

Durante más de una década Buenos Aires mantuvo el equilibrio entre actores, retuvo el control de la navegación de los ríos (su interés prioritario) y sobrevivió. A la vez, Brasil y otros actores evitaron que Rosas dominara Uruguay sin oposición y aumentara su área de influencia política. Incluso durante una guerra, un momento de gran inestabilidad, el entramado de relaciones e intereses que se había creado (o sea, el sistema) permitió evitar que los

¹⁴ También hubo falta de coordinación entre sus oponentes. Lavalle y Corrientes no atacaron Buenos Aires conjuntamente con los franceses, y perdieron el apoyo de Entre Ríos que no aprobó la intervención extranjera. Francia, además, no contribuyó con suficientes tropas o determinación. Rosas, mientras, derrotó a una Coalición del Norte unitaria (con Tucumán, Salta, Catamarca y Jujuy). Acto seguido tuvo fuerza para derrotar a Lavalle. Con los enemigos internos bajo control, Rosas pudo enfocarse en resistir el asedio extranjero y mantener la insularidad de la confederación por medio del bloqueo ribereño y altas tarifas de importación.

¹⁵ Aunque Brasil también era una relación prioritaria para los ingleses y la Confederación Argentina había podido copar menos con la demanda europea en años inmediatamente anteriores (Gran Bretaña culpaba a Rosas de esto porque no permitía acceso al interior). Nótese cómo Gran Bretaña buscaba que no se afectaran sus intereses pero ya no quería modificar el sistema. De hecho, las potencias se aprovecharon de las rivalidades y equilibrios en el mismo para propulsar sus intereses. Montevideo solicitó volverse protectorado inglés entre 1838 y 1848 pero Palmerston se negó, admitiendo que Gran Bretaña había errado en la elección de sus aliados.

actores más fuertes se impusieran definitivamente sobre los demás y que la intervención de agentes externos se tradujera en una invasión o reacomodo territorial que alterara dichas relaciones profundamente.

De hecho, José de Urquiza, gobernador y estanciero de Entre Ríos que llevaba años retando la hegemonía porteña, no hubiera derrotado a Rosas sin un entendimiento de esa red de relaciones. A fines de 1851, aprovechando que Buenos Aires todavía no se recuperaba del bloqueo extranjero, Urquiza (federalista) formó una coalición con los brasileños y sus aliados Colorados en Uruguay a pesar de no compartir sus visiones unitarias. Era ese tipo de compromiso político e ideológico el que hacía falta para dislocar los entendimientos y equilibrios internacionales generados por Rosas. Aislado, el dictador luchó una última vez pero fue derrotado y tuvo que abandonar el país en 1852. Sin ese factor aglutinador, acababa una era en la historia argentina e iniciaba otra de fragmentación.

Brasil salió ultimadamente victorioso del conflicto y pudo dominar el sistema durante una década. Como ese país tuvo una de las principales relaciones económicas con Gran Bretaña, podría pensarse que esa potencia acabó imponiéndose sobre Rosas y dominando la economía del Río de la Plata indirectamente, por medio de los brasileños.

A esto habría que responder con cierta reserva. Ciertamente Brasil se había beneficiado de los productos británicos desde tiempos coloniales (por disposición de Portugal). Sus vínculos comerciales y financieros con Gran Bretaña no se interrumpieron con la independencia y fueron cada vez más intensos.¹⁶ De hecho, esa potencia había salido gananciosa al imponer tratados en los que Brasil le otorgaba tarifas preferenciales y otros privilegios (1810, 1827). También había obligado a la monarquía brasileña a declarar ilegal el tráfico de esclavos —una

¹⁶ Brasil recibió préstamos de Gran Bretaña sin problemas y no entró en *default*. La tesis de dominio económico británico está en Alan Kreles Manchester, *British Preeminence in Brazil, its Rise and Decline. A Study in European Expansion*, Octagon, New York, 1972.

medida promovida por motivos ideológicos, altamente disputada en un país que dependía de aquéllos para cultivar café, su principal producto de exportación a partir de los años treinta.¹⁷

Pero la creciente fortaleza política y económica permitió a los brasileños oponerse a más imposiciones. En 1844 se negaron a renegociar un tratado comercial bajo términos desfavorables. Y el tráfico clandestino de esclavos se mantuvo, a la vez que la abolición de esa institución no se aceptó sino hasta 1856 —e incluso entonces pasarían décadas antes de que se implementara por completo (1888). O sea, para mediados de siglo el Estado brasileño podía negociar en términos más igualitarios con Europa.

Si Brasil se independizó pacíficamente, tuvo el apoyo de Gran Bretaña, se enriqueció de sus exportaciones y gozó de cada vez mayor fortaleza ¿por qué tardó en dominar en su sistema? Las razones, desde mi punto de vista, fueron las que repasé en el apartado anterior, pero también el hecho de que Brasil tuvo sus propias fragmentaciones internas que por un tiempo evitaron que se proyectara como una entidad unificada.

Aunque Pedro I derrotó inicialmente a una Confederación del Ecuador que reunió a las provincias del norte opuestas a su monarquía centralista (1824), la abdicación de ese monarca (1831) y la subsecuente descentralización promovida por la regencia (1834) desencadenaron una serie de revueltas que amenazó con fragmentar al país durante una década. Algunas fueron monárquicas, otras liberales; las del norte y noreste giraron en torno a la preocupación de esas regiones por el deterioro de su economía azucarera, que dejó de ser competitiva y fue descuidada por un gobierno comprometido con los intereses del café en el

¹⁷ Y que fue todavía menos popular cuando Gran Bretaña inspeccionó barcos. Por no modernizarse, la industria azucarera dejó de ser competitiva, mientras que el café se volvió la primordial exportación entre los treinta y cincuenta gracias a la fuerza laboral que había quedado inactiva tras el *boom* tardío del oro. Aun así, y a pesar de que un tercio de su población era negra, Brasil necesitaba importar esclavos, la opción más económica (Bethell y Murilo de Carvalho, art. cit.). Brasil tenía razón de quejarse. Aunque sus exportaciones aumentaron en los años veinte, el tope al impuesto sobre las importaciones de Gran Bretaña y el proteccionismo en las colonias azucareras de esa potencia lo estaba afectando (mientras que ese país se enriquecía transportando las exportaciones brasileñas). Brasil no pudo costear sus importaciones —algo crítico considerando que Brasil era el segundo mercado británico más importante en América después de Estados Unidos. La industria local no se había desarrollado por estas condiciones tarifarias pero también por capital y desarrollo social limitado, la autosuficiencia del sistema económico de plantaciones y la falta de un mercado interno.

sureste.¹⁸ Al ser derrotadas, esas provincias quedaron relegadas económicamente y lamentablemente más aisladas del sistema internacional.

Todas las revueltas tuvieron un componente autonomista —sobre todo la *Farroupilha* (1836-1845), movimiento encabezado por los ganaderos de Rio Grande do Sul que resentían la imposición de gobernadores desde Río de Janeiro, anhelaban un orden republicano no esclavista y tenían más vínculos con Uruguay (que habían colonizado e invadido antes). De hecho, en su lucha separatista recibieron el apoyo de políticos uruguayos. Cuando esa conexión se interrumpió (por la guerra con Buenos Aires), Rio Grande do Sul se debilitó y aceptó reincorporarse a medida que las fuerzas monárquicas se impusieron sobre las insurrectas (en todos lados) a lo largo de la década de 1840. Lo anterior es una muestra más de la complejidad y los equilibrios del sistema internacional. También es evidencia de la capacidad excepcional de Brasil para vencer las fuerzas centrífugas y mantener uno de los regímenes más estables del continente.

Por eso no puede decirse que Brasil derrotó a Rosas como *proxy* de Gran Bretaña. Por el contrario, lo hizo como un actor fuerte que pensaba en sus propios intereses en el sistema y con una política exterior deseosa de expandir su territorio y la influencia política y moral de la monarquía.¹⁹ Tras 1852 su objetivo fue evitar un nuevo fortalecimiento de Buenos Aires, al que había contenido exitosamente en décadas anteriores. Para ello era menester reproducir la estrategia de Rosas: ampliar la influencia propia dentro y fuera de sus fronteras para restar aliados potenciales a sus enemigos (y mantener el equilibrio). Y eso fue lo que ocurrió. Dentro de Brasil, Pedro II (1841-1889) afianzó el centralismo y permitió la alternancia de libera-

¹⁸ El centralismo despertó molestias. En este caso, Pernambuco fue centro de fuerzas republicanas y federalistas rebeldes que aliaron provincias del norte en protesta a las políticas autocráticas y un acuerdo inicial de acabar con la esclavitud para 1830. La marina real los derrotó y las garantías constitucionales se suspendieron para evitar revueltas similares. Aun así, hubo muchas otras rebeliones (Keen y Haynes, *op. cit.*, pp. 202-204; Leslie Bethell y José Murilo de Carvalho, “Brazil from independence to the middle of the nineteenth century”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 16, pp. 682-741). Pedro I gobernó sólo hasta 1831 por estas cuestiones, pero también por crecientes presiones liberales y federales, inglesas y esclavistas, problemas financieros y la guerra por Uruguay. Fue sucedido por una regencia moderada que en poco tiempo liberalizó y descentralizó.

¹⁹ Esta Grandeza era similar al Destino Manifiesto. Una figura importante fue Paulino Soares de Souza.

les y conservadores en el gabinete para garantizar la estabilidad, introducir reformas gradualmente y restar atractivo al modelo constitucional o económico de otros países. Y al exterior aumentó su dominio sobre Paraguay, las provincias argentinas y Uruguay.

Baste explorar el último caso. Para agradecer la ayuda brasileña durante la guerra, los Colorados tuvieron que firmar un tratado en el que Uruguay quedó políticamente subordinado a la monarquía (1851). A cambio de un subsidio mensual para la reconstrucción de la industria ganadera, Río de Janeiro se reservó el derecho de intervenir en caso de alteraciones al orden. Además obtuvo algo de territorio uruguayo y ventajas comerciales exclusivas. Por si fuera poco, la recuperación de la economía uruguaya estuvo dirigida por empresarios brasileños que adquirieron ganado y vastas extensiones territoriales en ese país y cuyo capital se expandió internacionalmente (no sólo en Uruguay) y compitió con el británico un tiempo.²⁰

Lo anterior confirma la tesis de Ron Seckinger de que, desde su independencia, Brasil buscó mantener el equilibrio de poder en sus alrededores (y su preeminencia como modelo político).²¹ Su objetivo último fue defender sus intereses nacionales (supervivencia, expansión, desarrollo). Brasil tuvo menos oportunidad de lograrlo en los años veinte y treinta por falta de unidad (los lazos diplomáticos que Pedro I estableció con casi todos los países sudamericanos se interrumpieron por falta de recursos y convicción). Pero era una debilidad temporal. Como dice Seckinger, las bases de un sistema internacional en el que Brasil sería un poder ejemplar estaban echadas desde los años treinta. Dos décadas más tarde Brasil ya era un poder predominante que volvía a tejer lazos con todas las repúblicas sudamericanas

²⁰ Tras la guerra hubo pactos entre caudillos (1855) y los partidos políticos uruguayos dejaron sus diferencias de lado en pos de la recuperación. (Uruguay empezó a funcionar con un sistema bipartidista igualitario y participativo.) La participación de Brasil fue bien recibida —diversificó las relaciones económicas con Europa—, mientras que Gran Bretaña apoyó ese “sub imperio” brasileño. La popularidad de Brasil disminuyó en los sesenta porque empezó a garantizar menos ganancias que los ingleses. Uruguay además entró en crisis por el declive de su población y ganado; su debilidad la convirtió en un verdadero satélite de los brasileños, cuya presencia se resintió aún más (Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, pp. 247-254). Por ejemplo, cuando los uruguayos no quisieron renovar el tratado de 1851 e imponer tarifas de pasaje a los ganaderos de Río Grande do Sul, éstos pidieron ayuda a su gobierno. Río de Janeiro entonces apoyó la revolución de un aliado Colorado en 1863.

²¹ *Op. cit.*, pp. 1-24, 157-159.

para mantener el equilibrio que lo favorecía. Si no se consolidó como potencia hegemónica fue por posteriores acontecimientos en este sistema y el más amplio que se iba a conformar.

1.2 La rivalidad chileno-peruana y el Sistema de la Costa del Pacífico

En las primeras dos décadas del siglo XIX hubo más lazos de cooperación en Sudamérica. Los soldados venezolanos y bogotanos organizaron una campaña “continental” y participaron en la organización gubernamental de varios países. Se pensaba que Gran Colombia sería el eje de la política internacional (aunque Brasil se incluyó poco en los proyectos). No obstante, las nuevas repúblicas no tenían la estabilidad o recursos para ver más allá su relación con el vecindario y las grandes potencias. Si acaso compartían la necesidad de defenderse frente a amenazas externas. Lo irónico fue que los propios líderes de Gran Colombia empezaron a ser vistos como fuerzas intervencionistas que amenazaban la soberanía del resto.²² Bolívar y sus generales tuvieron desacuerdos con los porteños y chilenos, pero sobre todo con los peruanos (y bolivianos) que sintieron más de cerca su influencia.

Perú y Alto Perú fueron bastiones realistas hasta 1821 y 1824 respectivamente. Sus elites y actividades económicas habían sido menos afectadas por las guerras (el declive minero vino después de la independencia).²³ Muchos en Lima descalificaron a San Martín y a Bolívar como implantadores de ideas extranjeras que alteraban injustificadamente las estructuras locales (distintas a las de Buenos Aires o Caracas). Por si fuera poco, Bolívar demandó recur-

²² En 1823, en contra de las agresiones portuguesas, Buenos Aires solicitó el apoyo de Bolívar (entonces en el apogeo de su campaña militar) pensando en una coalición de poderes hispanoamericanos. Sin embargo, los argentinos adquirirían una actitud de aislacionismo hacia regiones tan remotas. Incluso abandonaron su campaña en Alto Perú: habían mandado tropas a Chuquisaca entre 1811 y 1815, pero el movimiento quedó en manos de guerrilleros. En Perú, Bolívar y Sucre sometieron al congreso y ocuparon Lima para establecer una base de donde liberar Alto Perú. Los argentinos desconfiaron cada vez más de los colombianos, a quienes no querían en Bolivia. En Ecuador, Bolívar logró repeler a San Martín.

²³ Después del declive de su minería Perú buscó especializarse en otras exportaciones, pero Chile era una conexión inevitable con Europa (la mayor parte del comercio iba por el Estrecho de Magallanes). Primero hubo proteccionismo, pero éste se abandonó en los años treinta, en parte por las condiciones negociadas con Chile y Gran Bretaña, que inundaron el mercado con sus productos. La economía boliviana fue similar: minería poco competitiva, exportaciones agrícolas. Las importaciones eran sobre todo inglesas y peruanas y provenían de Arica y Buenos Aires (Heraclio Bonilla, “Peru and Bolivia from Independence to the War of the Pacific”, en Bethell, *op. cit.*, capítulo 13, pp. 541-549).

sos para liberar un interior con el que los limeños compartían pocos intereses fuera de la minería. La reacción conservadora no tardó. Tan pronto se retiró el Libertador (1826),²⁴ los gobiernos de Perú y Bolivia restauraron el tributo indígena (contribución) para mantener a flote sus finanzas e industrias minera y textil (que de todas maneras perdieron competitividad rápidamente). En verdad era imposible revertir todos los cambios. Pasado el episodio militar que removió las garantías y protecciones económicas de la monarquía española —y finalizada la intervención bolivariana— peruanos y bolivianos quedaron a su suerte.

Las dos nuevas repúblicas no tuvieron identidades distintivas y sus líderes no acordaron rumbos nacionales. Por ejemplo, Perú nunca optó por un verdadero sistema federalista pero tampoco fue un Estado centralista exitoso al principio; fue una entidad moderada que se mantuvo unida precariamente a base de acuerdos entre caudillos y a pesar de su diversidad humana y los enormes desencuentros entre regiones (costeras, andinas y selváticas). Los años veinte y treinta fueron particularmente inestables —hubo cinco constituciones y sólo el autoritario Agustín Gamarra pudo centralizar el poder por lapsos (1829-1833; 1839-1841). De ahí en fuera hubo fuertes divisiones monárquicas y republicanas, liberales y conservadoras.²⁵

Perú y Bolivia se fragmentaron por sus condiciones geográficas pero también por los arreglos administrativos heredados del pasado. Como en los otros casos, este sistema internacional se tejió a base de relaciones entre entidades políticas intermedias que cuestionaron su pertenencia a uno u otro Estado tras la emancipación. Anhelos autonomistas de ese tipo fueron causas subyacentes en la mayoría de los conflictos internos y externos. Como veremos a continuación, aquí tiene todavía menos caso diferenciar entre guerras civiles e internacionales porque los mismos actores estatales y provinciales participaron en ambos tipos de episodio en busca de su propio beneficio.

²⁴ Para atender problemas similares en Gran Colombia, como se vio en el capítulo 2.

²⁵ Además de las historias señaladas, para esta parte usé también Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú Contemporáneo desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, segunda edición, Pontificia Universidad Católica del Perú-Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.

Desde temprano hubo un enfrentamiento entre Perú y Nueva Granada por la posesión de los territorios que conformarían Ecuador –en sí otra entidad estatal mal integrada y con nulos prospectos iniciales de lograr unidad nacional. Bolívar había incorporado la antigua Presidencia de Quito a Gran Colombia de forma unilateral. San Martín no había podido cuestionar este esquema ni oponerse a la represión (1822) del movimiento autonomista de la provincia costera de Guayaquil, cuyos intereses comerciales estaban más ligados a Panamá y Lima que a los de Quito o Bogotá. El gobierno peruano no hizo nada ante esto por unos años; pero cuando una revuelta colocó en el poder a una facción opuesta a Bolívar, Perú incitó la revolución en Guayaquil e invadió ese territorio con intención de incorporarlo.

Ningún bando se impuso definitivamente en la guerra (1828-1829). Ésta terminó porque coincidió con la secesión de Venezuela y la rápida desintegración de Gran Colombia –evento que benefició a Perú indirectamente. Como ya he mencionado, Colombia se debilitó y tuvo muy escasa proyección internacional en los años cuarenta. Es por eso que su rivalidad con Perú disminuyó en los años siguientes.

En el armisticio se acordó respetar la independencia de Ecuador, república que se declaró soberana en 1830 y funcionó como amortiguadora entre los otros dos países. No obstante, a diferencia de Uruguay, la paz no quedó garantizada de inmediato porque Flores, dictador ecuatoriano, no estuvo conforme con el resultado y casi inmediatamente buscó anexar las provincias del sur neogranadino en las que tenía aliados (hoy Cauca). Esto desencadenó otro conflicto internacional que duró igual de poco porque las fuerzas quiteñas se rebelaron contra Flores mientras que las neogranadinas aprovecharon para tomar Pasto y triunfaron. A continuación hubo un tratado de paz que aseguró una estabilidad más permanente (1832) –si

bien Flores retornaría al poder varias veces,²⁶ y los límites de Ecuador con Colombia y Perú quedarían indefinidos muchos años más.

Perú no tuvo tiempo de cosechar los beneficios una frontera norte estable, al menos no a nivel nacional. Primero, por las divisiones internas: en 1834 estaba dividido en dos entidades políticas (enfrentando a las provincias del norte y las del sur) y sumido en una guerra civil. Segundo, por acontecimientos políticos en Bolivia (la entidad más artificial de todas).

Volvamos a 1826. Pensando en instaurar una constitución novedosa, y obligado a repartir territorios a sus generales, Bolívar no dejó que Alto Perú se incorporara a Perú o a las Provincias Unidas del Río de la Plata. En vez de eso creó una república separada y se la encargó a Sucre. Quizá imaginó que ésa sería el mejor modo de evitar la rivalidad entre peruanos, chilenos y argentinos.²⁷ (Bolivia sí llegaría a servir como colchón entre ellos –pero no porque Bolivia tuviera liderazgo, y bajo condiciones distintas a las previstas inicialmente.²⁸) Y es que Bolivia había nacido muy vulnerable como para ser autónoma: tenía demasiados frentes contestados, una economía minera decadente y una única y no muy atractiva salida al mar (Cobija) propensa a ser dominada por el puerto peruano de Arica, más establecido.

El sucesor de Sucre, Andrés Santa Cruz, quiso remediar los problemas de Bolivia de forma autoritaria y pragmática a partir de 1829. Invirtió en educación, ejército y obras públicas, codificó leyes y puso en orden las finanzas. En unos años convirtió a Bolivia en un país

²⁶ Además de mantener influencia constante, Flores estuvo a la cabeza del gobierno en 1830-34, 1839-43 y 1843-45. Esto se conoce como “Dominación Floreana” sólo interrumpida por el gobierno de Vicente Rocafuerte. Flores se mantuvo en el poder gracias a métodos represivos y a su alianza con la Iglesia, el ejército, otros sectores conservadores y los productores de cacao. Como muestra de su expansionismo puede citarse la anexión de las Islas Galápagos (1832).

²⁷ Argentina, por ejemplo, clamaba que Tarija era parte de su provincia de Salta.

²⁸ Dice Santiago Jordán Sandoval (*Bolivia y el equilibrio del Cono Sudamericano*, Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1978) que su situación central obligó a Bolivia a “manipular una estrategia de vinculación centrífuga y a negociar vinculación centrípeta armónica y equilibrada simultánea”. Su posición geográfica realista de eje central en Sudamérica llamó atención de Julio Méndez en los 1870s. Éste analizó el papel internacional de las tres regiones fisiográficas del país y comparó la disposición de Bolivia con “el fiel de la balanza, de excepcional posición para regular las actividades de intercambio en el continente central” (p. 89). Gabriel René Moreno, contemporáneo, confirmó la compatibilidad de Bolivia para prescribir el equilibrio comercial sudamericano mediante su acceso al Pacífico (p. 99). Otros autores más hablaron de la necesidad de neutralidad política y de ser centro de un “anillo trasandino”. Pero la debilidad y la derrota bélica imposibilitaron estos ideales: Bolivia acabó en un papel no protagónico y existiendo, más bien, gracias al equilibrio entre los actores circundantes.

más fuerte y estable, sobre todo comparado con Perú. Aprovechando la guerra civil en ese país, Santa Cruz formó una alianza con Luis de Orbegoso (1833-1836), presidente peruano recién depuesto de quien recibió una “invitación” para invadir, restaurar el orden e integrar una Confederación Perú-Boliviana (1836-1839).²⁹ De perdurar, esta unificación hubiera transformado por completo el escenario internacional, ya que Bolivia hubiera asegurado su salida al mar y Santa Cruz, como Supremo Protector, hubiera buscado predominar sobre los estados argentinos y colombianos (rememorando tiempos coloniales). Sin embargo, rebeldes en el Estado Nor-Peruano aceptaron la ayuda de una fuerza política y militar hasta ahora no contemplada —una que no permitiría la expansión de Perú o Bolivia. Me refiero a Chile.

Relegados al extremo del continente, los chilenos no habían figurado internacionalmente antes de su independencia (1818) y de su apoyo a la liberación de Perú.³⁰ Durante los años veinte tampoco tuvieron muchas relaciones dadas las inestabilidades políticas internas; por ejemplo, Bernardo O’Higgins fue exiliado después de que sus políticas liberales y autoritarias dividieron a la elite política. Además, la oligarquía terrateniente había decidido aislarse de la mayoría de los asuntos latinoamericanos y concentrarse en la agricultura y la erección de Valparaíso como principal nodo comercial de Gran Bretaña en el Pacífico por encima del Callao.³¹ Esto se logró en los años treinta bajo la influencia de Diego Portales, quien sentó las bases de un gobierno central fuerte y eficiente, un poder ejecutivo dominante, una constitución duradera (1833), un sistema parlamentario funcional (apoyado por una elite conservadora), mayor poder militar y naval, finanzas saludables y una economía sustentada en exportaciones de trigo y metales a Perú y Gran Bretaña. Chile tomó ventaja de su aislamiento geo-

²⁹ Buscó apoyo frente a Salaverry, que dio un golpe de Estado (1835). De hecho, el aliado inicial de Santa Cruz era Gamarra (viejo compañero de armas que de hecho había contemplado una unión con Bolivia tras la salida de Sucre), pero éste se desentendió cuando se enteró de los planes de Santa Cruz. Más del tema en Phillip Taylor Parkerson, *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839*, Juventud, La Paz, 1984.

³⁰ Algo que se criticó por costoso. La deuda peruana fue un tema espinoso por años.

³¹ O’Higgins abolió la esclavitud y atacó las propiedades eclesiásticas, además de restar el dominio de Santiago y sus comerciantes sobre Concepción y los terratenientes del valle central mediante mayor federalismo. Freire, sucesor, fue menos autoritario pero el resultado fue un periodo más anárquico.

político, la fertilidad de sus valles, su prolongada costa y una población relativamente homogénea, más propensa a llegar a acuerdos. Incluso las rivalidades regionales fueron menos intensas (a pesar de que Santiago dominó). Los chilenos fueron tan exitosos en su desarrollo que en poco tiempo tuvieron la capacidad coercitiva para forzar a Perú a firmar un tratado comercial que los favorecía (1835).³²

Sin embargo, cuando se formó la Confederación, Santa Cruz abolió ese tratado e instauró tarifas discriminatorias para forzar a los ingleses a comerciar con Perú sin usar a Valparaíso como intermediario. Los chilenos notaron la importancia de involucrarse en el sistema internacional para contrarrestar procesos que comprometieran las condiciones que habían facilitado su desarrollo. Por eso declararon la guerra a Santa Cruz y buscaron apoyo del exterior. Sorpresivamente, éste vino menos de Nueva Granada o de Ecuador (que se limitaron a presiones diplomáticas) y más de la Confederación Argentina de Rosas, que mandó algunas tropas contra Bolivia —si bien éstas no fueron determinantes en la derrota de Santa Cruz.³³

Los argentinos participaron en el conflicto porque tenían reclamos territoriales sobre Bolivia y, a la vez, porque era posible que algunas de las provincias andinas argentinas y sus recursos cayesen bajo la influencia o posesión de Santa Cruz (voluntaria o involuntariamente). Rosas se involucró queriendo mantener unida su propia Confederación y asegurar la preeminencia porteña, es decir, pensando sobre todo en sus intereses y el equilibrio de su propio sistema. Aun así, este episodio demuestra que los dos sistemas estaban algo ligados

³² Perú era el más grande consumidor de productos chilenos (harina y trigo y frutas a cambio de azúcar) pero el comercio no estaba regulado y había tarifas altas, sin mencionar que Callao discriminaba en contra de barcos que paraban en Valparaíso (sobre todo durante la época de Santa Cruz) y había intereses estadounidenses de por medio. Después de una intensa guerra tarifaria que empezó en 1832, Orbegoso se doblegó ante los intereses azucareros de su país y firmó un tratado que acabó en 1835 con las hostilidades. Además de Burr (*By Reason or Force, op. cit.*, capítulos 2 y 3) consúltese Juan José Fernández Valdés, *Chile-Peru. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1819 y 1879*, Cal y Canto, Santiago, 1997.

³³ Ecuador estaba débil (Flores apoyó a Chile pero Rocafuerte no, pues ya tenía tratado con la Confederación de Santa Cruz). Santander no se consideró involucrado. Buenos Aires temió por sus provincias internas y una posible alianza de éstas con Bolivia (Santa Cruz apoyaba a Unitarios exiliados), así que pidió Tarija y la reducción del ejército boliviano a cambio de su ayuda. Rosas suspendió el comercio con Bolivia en 1837 y luego declaró la guerra, pero su participación no fue importante como la chilena.

desde entonces —y confirma la importancia de considerar a todas las provincias internas argentinas como actores protagónicos y con intereses internacionales divergentes.

Tras un revés inicial, Chile y sus aliados peruanos derrotaron a Santa Cruz en Yungay (1839); con ello evitaron alteraciones territoriales de gran escala y afianzaron momentáneamente su dominio en el escenario internacional local y en el comercio de la costa del Pacífico. Sin embargo, la situación no era estable todavía. Perú no pudo sanar sus divisiones internas y se enfrascó en otra guerra civil (1842-1845) mientras que Bolivia siguió en busca de otro puerto para mejorar su posición geopolítica.

Por la relativa debilidad de otros actores, Chile tuvo que integrarse de lleno al sistema y permanecer alerta para mantener un equilibrio favorable a sus intereses en los años cuarenta. Pudo hacerlo porque Manuel Bulnes, héroe de guerra y presidente conservador de 1841 a 1851, amplió las bases de la estabilidad del régimen chileno, cuyo constitucionalismo se fortaleció. Entre 1830 y 1891 hubo únicamente dos revueltas que fueron hábilmente contenidas (1851, 1859). El gobierno se apoyó en la agricultura, la minería (plata y cobre) y la exportación de trigo y harina, que a partir de los años cincuenta se empezó a dirigir a Argentina, Australia y California (cuya demanda aumentó por la fiebre del oro).³⁴ Al lado de Estados Unidos y Gran Bretaña, Chile se volvió una de las fuerzas comerciales más importantes en el Pacífico. Su flota compitió seriamente con la estadounidense en términos militares durante décadas; la chilena tuvo mayor actividad en la costa sudamericana —en su sistema— porque ahí estaban en juego sus intereses políticos y económicos vitales. Chile se interesó más por su escenario contiguo. Se esforzó por evitar una posible reunificación de Perú y Bolivia —ahora bajo Gamarra. El líder peruano invadió el país vecino para evitar el retorno político de Santa

³⁴ Las exportaciones e ingresos de Chile crecieron entre 1825 y 1875. Valparaíso prosperó por el comercio, que mantuvo restricciones mínimas. La minería de cobre fue importante sobre todo en Norte Chico y en el desierto de Atacama. El trigo y otros cereales se dieron bien, pero sufrieron la competencia creciente de productores más eficientes. Pero Chile no lo notaba a mediados de siglo: disfrutaba sus primeras líneas ferroviarias, la creciente inversión inglesa, los beneficios de la inmigración alemana y su expansión agrícola.

Cruz pero también para dirigir un proyecto unionista propio. Si bien el conflicto se resolvió en sus propios términos, los chilenos mediaron y ayudaron a que se firmara una paz no alteradora del *status quo ante bellum* (1843).³⁵ Bolivia y Perú permanecieron separados.

Aunque participaron por motivos egoístas, los chilenos dijeron actuar en beneficio de todos; cierto o no, tenían razón al clamar que una modificación territorial alteraría los intereses conjuntos y el equilibrio del sistema. Por eso cada uno de los actores involucrados tuvo interés en observar la relación peruano-boliviana, que de hecho distó de ser cordial en años posteriores. Perú y Bolivia seguirían compitiendo por territorios y salidas al mar y ya no buscarían integrarse otra vez.

Chile también amplió sus horizontes al norte (con lo cual contribuyó a que la red de relaciones e intereses se hiciera aún más intrincada).³⁶ Tuvo que hacerlo por la tensa relación entre Perú y Ecuador, cuyos reclamos territoriales y anexionistas, como se recordará, tampoco estaban resueltos. Guayaquil había encabezado la “revolución marcista” que culminó con la destitución de Flores y la liberalización política de Ecuador (1845). Lo anterior, empero, dejó un vacío de poder que duró más de diez años e hizo a ese país más vulnerable a ser intervenido. El gobierno peruano se aprovechó de esa debilidad para promover la causa de los guayaquileños, que todavía deseaban unificar su provincia a Perú. Nueva Granada y Chile se movilizaron diplomática y militarmente (aunque no de forma enteramente coordinada) para evitar tal engrandecimiento peruano —algo que se identificó como un objetivo mutuo.³⁷

³⁵ Santa Cruz había estado refugiado en Ecuador, apoyado posiblemente por europeos. En 1841 Gamarra invadió Bolivia (Chile medió abogando por la libertad de Bolivia y su mantenimiento de Cobija). Luego Gamarra murió, Bolivia invadió Perú y demandó el puerto de Arica, pero no pudo dominar por falta de cohesión. Chile medió otra vez y usó la presión de sus barcos. En 1843, los peruanos del sur capturaron a Santa Cruz y lo entregaron a los chilenos, que lo exiliaron a Europa bajo acuerdo tripartita con Perú y Bolivia (1845).

³⁶ Flores temía que Perú se apoderara de Cuenca y Guayaquil. Sugirió repartirse equitativamente la costa con Chile pero al no obtener respuesta mandó tropas a Lima para definir fronteras sobre todo sobre Jaén y Maynas (1840). Flores también entró en Pasto, en 1841, pero lo sacaron al año siguiente. Estos acontecimientos y los de las notas siguientes están relatados en Burr, *op. cit.*, pp. 67-70.

³⁷ La lucha no fue necesaria; se evadió con un cambio de gobierno guayaquileño auspiciado por Quito.

Contener la agresividad peruana fue una preocupación constante. Casi una década después, en 1859, Perú invadió Ecuador por segunda ocasión para invalidar la venta de terrenos en las provincias amazónicas que le reclamaba a Ecuador.³⁸ El gobierno ecuatoriano en turno aceptó las condiciones peruanas, pero su sucesor rápidamente las repudió. Para evitar un nuevo conflicto y la posible anexión de territorios por parte de Perú, colombianos y chilenos mediaron una vez más.

En contraste, cuando Nueva Granada y Ecuador compartieron gobiernos liberales (1851), Chile y Perú reaccionaron y contemplaron una alianza temporal –inusitada– contra el radicalismo y la posible unión de los otros dos Estados. (Aunque los colombianos habían estado más desapegados, siguieron involucrados en este sistema por su posición contigua y porque sucesos en el sistema de América Media les permitieron mirar más hacia el sur en los años cincuenta.)³⁹ Con lo anterior se demuestra que, a pesar de la preeminencia chilena, había varios actores con suficiente poder e intereses vitales en juego como para que, en conjunto, buscaran evitar modificaciones políticas y territoriales sustanciales y el fortalecimiento de un actor sobre los demás.⁴⁰ Esto se concretó por medio de una red de relaciones diplomáticas, alianzas bilaterales y garantías recíprocas que entrelazaron los intereses de todos los actores en un solo sistema equilibrado.

Éste operó también frente a amenazas externas. El escenario ecuatoriano fue más complicado de lo que he descrito porque el dictador Flores no se dio por vencido y durante años buscó instalar una monarquía dependiente de España con el amparo de Gran Bretaña (los tres albergaban la esperanza de que eso restauraría el orden en Ecuador y quizá en los

³⁸ Ecuador los vendía a extranjeros, buscando saldar sus deudas.

³⁹ Hay que recordar del capítulo 2 que, a pesar de su creciente desarticulación política, Colombia pudo desentenderse un poco de su frente en el sistema de América Media cuando Estados Unidos garantizó la soberanía panameña. Por estos motivos, Bogotá tuvo más oportunidades de mirar al sur. También ayudó mucho la concreción del ferrocarril panameño (1855), que reorientó los flujos comerciales de Colombia al Pacífico.

⁴⁰ Esto beneficiaba más, desde luego, a los poderes que ya eran fuertes.

países vecinos).⁴¹ Los miembros del sistema se movilizaron para repeler exitosamente esta intervención de varias formas. Por un lado, continuaron con las dinámicas descritas: Chile y otros actores presionaron a Perú en 1853 para garantizar que no sirviera de base para Flores. Por otro lado, consideraron por primera vez la posibilidad de cooperar para disminuir las agresiones locales y externas.

En el desarrollo del multilateralismo hay que destacar el congreso de Lima, del cual hablaré en el capítulo 4. Aquí baste señalar que, mientras Perú, Ecuador y Colombia pensaron en establecer un organismo arbitral supranacional y una alianza permanente, Chile se opuso argumentando que eso comprometería los intereses y arreglos acordados local y bilateralmente.⁴² Chile se enarbolaba como garante del equilibrio de poder mantenido “automáticamente” (y no de forma concertada) porque era el poder que más se beneficiaba del estado de las cosas y el que más quería mantenerlas así según sus propios términos.

Pero había acontecimientos que Chile no podía controlar. Que Perú dirigiera un proyecto de cooperación hispanoamericana reflejaba su fortalecimiento y por tanto cambios en las relaciones de poder en el sistema internacional. Había dos factores detrás de esto. El primero era Ramón Castilla (1845-1851; 1855-1862), líder autoritario moderado que favoreció la estabilidad política y financiera y la modernización y el desarrollo económico peruano.

A su vez, lo anterior fue posible por un segundo factor afortunado de índole comercial: el guano. La extraordinaria demanda de ese fertilizante permitió al gobierno peruano saldar deudas, abolir las contribuciones indígenas, gastar en educación e infraestructura e incluso financiar ferrocarriles más adelante.⁴³ El desarrollo económico peruano (aunque de-

⁴¹ También estaban en este escenario Santa Cruz y los grupos conservadores peruanos en 1846. Ralph W Haskins, “Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847”, en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 27, No. 3, 1947, pp. 467-495. Flores, personaje extraordinario, murió en batalla en 1864.

⁴² Quizá por su fortaleza, Chile siempre fue el más renuente a aceptar mediación de las potencias frente a conflictos sudamericanos.

⁴³ Los ingresos aumentaron sobre todo de 1846 a 1854. Del auge económico y militar de Perú véase Burr, *op. cit.*, pp. 75-79 y Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, pp. 242-244.

pendiente de un solo producto y poco sustentable) rivalizó con el chileno.⁴⁴ Sobre todo, los ingresos acrecentados permitieron a Perú modernizar su flota y engarzarse en una carrera naval y militar con los chilenos. Chile aceptó participar en la competencia porque sabía que era vital para su supervivencia. El fortalecimiento de Perú por vías autónomas (no mediante ampliaciones territoriales) era algo que Chile no podía contener eficazmente con equilibrios de poder y que tenía que encarar de frente.

A mediados del siglo XIX Perú había logrado fortalecerse a pesar de los esfuerzos de contención de sus vecinos, colocarse en una posición de igualdad frente a Chile y alzarse como uno más de los poderes de primer orden en Sudamérica. En este momento, Perú podía hacer incluso más frente a Chile de lo que los estados argentinos podían hacer frente a Brasil. O sea, el sistema de la costa del Pacífico estaba más equilibrado que el del Río de la Plata.

Aun así, con sus distinciones, los dos sistemas internacionales habían quedado establecidos. En los dos había habido conflictos importantes que se resolvieron parcial o totalmente en beneficio de unos y detrimento de otros. Al mismo tiempo, sin embargo, en los dos se había buscado la progresiva pacificación de los conflictos (estabilidad) y una distribución política y territorial que evitara que un solo actor dominara hegemonícamente (equilibrio). Esto era el resultado de una competencia relativamente igualitaria entre los principales dirigentes políticos en las capitales de las grandes agrupaciones estatales. Pero en el equilibrio también habían importado mucho otros poderes menores (dentro y fuera de esas grandes agrupaciones) que ayudaron a distribuir y canalizar las tensiones. Esto no contradice el hecho de que fue alrededor de los territorios de esos poderes menores (sobre todo Uruguay y Ecuador) que se gestaron algunos de los conflictos internacionales más importantes.

⁴⁴ Ambos dependieron de exportaciones, aunque el peruano fue más frágil y efímero. Las instituciones políticas peruanas tampoco igualaron a las chilenas.

El análisis está incompleto porque todavía va a haber acontecimientos definitorios. En la etapa siguiente, de transición, habrá cambios (anomalías) en el funcionamiento que he descrito. Y en la etapa posterior, de consolidación, se resolverán las tensiones fundamentales planteadas en cada sistema. En ambas etapas se observará la integración de todos los actores analizados en un tercer sistema más amplio.

2. LA ETAPA DE TRANSICIÓN

Como en el sistema de América Media, la década de 1860 fue una etapa excepcional en el desarrollo de los sistemas internacionales sudamericanos. Primero, porque en ambos hubo acciones y aspiraciones que alteraron momentáneamente el funcionamiento alcanzado hasta ese momento. Segundo, porque justamente con esos eventos se atisbó la pronta integración de un único sistema.

Sorpresivamente, en la cuenca del Atlántico los disturbios emanaron del actor que originalmente había sido el más débil y marginal: Paraguay. Los españoles habían tenido una relación especial con los guaraníes, cuya dirección había quedado en manos de misioneros. La expulsión de los jesuitas en 1787 significó una total desintegración socioeconómica. Tras la independencia (1811), Paraguay batalló para reorganizarse e integrarse al sistema comercial del Río de la Plata —quizá porque tenía productos menos valiosos o cuantiosos que ofrecer (tabaco, yerba mate) y una única salida ribereña alejada de las actividades más dinámicas.

Reconociendo su debilidad y excepcionalidad, y deseando apartarse de las rivalidades rioplatenses, el Dr. Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) gobernó como un monarca, instauró una especie de socialismo dirigido y aisló a Paraguay política, económica y culturalmente. Este proyecto autárquico fue exitoso y le permitió al país alcanzar un perfil socioeconómico igualitario y cierta fortaleza política ante sus vecinos,⁴⁵ algo notable si se toma en

⁴⁵ Dirigió un gobierno paternalista que se restringió la propiedad privada (el Estado controlaba las actividades productivas y daba concesiones de tierras). La economía era de subsistencia. La aristocracia fue destruida,

cuenta que Rosas quiso subordinarlo a su esfera de influencia amenazando con denegarle derechos de navegación. Paraguay mantuvo su autonomía gracias a una diplomacia cauta que se valió del contrapeso ofrecido por Brasil, Uruguay y las provincias internas argentinas (Urquiza le concedió la libre navegación en 1842 en oposición a Buenos Aires.) A pesar de sus reclamos territoriales e incluso anexionistas, a argentinos y brasileños les convino mutuamente que Paraguay se mantuviera independiente para mantener el equilibrio.

El siguiente dictador paraguayo, Carlos Antonio López (1844-1862), reprodujo las políticas autoritarias de su predecesor pero permitió más representación política y relaciones externas (sobre todo después de la derrota de Rosas, con lo que quedó garantizada la libre navegación de los ríos). Brasil y las grandes potencias reconocieron al régimen paraguayo y comerciaron con él. López usó los ingresos de sus mayores exportaciones para financiar gastos educativos, militares y de infraestructura. Paraguay era próspero para los años sesenta. No obstante, empezaba a sentir las adversidades del capitalismo (si bien no solicitó préstamos, el gobierno importó la tecnología británica y francesa con capital propio) y las consecuencias de interactuar más frecuentemente con Brasil. Este país, como se recordará, buscaba expandirse comercial y territorialmente y adoptó una política exterior intervencionista después de 1852. Mandó barcos de guerra a Asunción en 1856 para hacer reclamos comerciales y territoriales, lo cual causó descontento y una actitud más defensiva.⁴⁶

Al morir su padre, Antonio Solano López (1862-1869) acabó de militarizar al país. En un giro repentino, persiguió una política exterior agresiva para contrarrestar a Brasil y asegurar la salida al mar. Pero en lugar de inclinar el equilibrio a su favor diplomáticamente – rechazó una alianza defensiva con los Blancos en Uruguay– Solano López buscó la confron-

empero, y fuera de la elite no hubo una clase de estancieros que acaparara las ganancias de la agricultura o las exportaciones. Siguió habiendo esclavitud. El comercio fue casi siempre con Brasil (a quien daba yerba mate, tabaco y azúcar), pero se requirieron pocas importaciones porque se racionó para garantizar la autosuficiencia. El Dr. Francia mantuvo bien abastecida a la población con alimento y ganado (*ibid.*, pp. 137-140).

⁴⁶ Sobre esta relación bilateral véase Antonio R. Ramos, *La independencia del Paraguay y el imperio del Brasil*, Conselho Federal de Cultura, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro, 1976.

tación. Cuando Brasil despachó tropas para imponer sus preferencias políticas en Uruguay (1864), Solano López capturó barcos brasileños e invadió Mato Grosso. Consciente del funcionamiento del sistema, esperó el apoyo de los demás integrantes en contra de la hegemonía brasileña. Pero calculó mal. Cuando ordenó que sus tropas cruzaran territorio argentino sin autorización, Argentina se alió con Brasil y los Colorados, que tomaron el poder en Uruguay. Entonces la Triple Alianza declaró la guerra a Paraguay.⁴⁷

En unos cuantos años se habían presentado cambios radicales en el sistema y en su funcionamiento. Paraguay se había fortalecido y convertido en un poder revisionista que amenazaba con alterar la distribución política y territorial acordada por los demás actores. La reacción de éstos fue casi tan natural como inusitada: para evitar que se destruyera el sistema de equilibrios que favorecía a ambos, Brasil formó una alianza militar con Argentina, su enemigo tradicional. Mientras Paraguay luchó para alterar la estructura del sistema, Brasil y Argentina pelearon para preservarla (o sea, para no compartir o perder el dominio “bipolar” que habían establecido).

Argentina unificada era en sí misma una novedad. En la década anterior, Buenos Aires se había negado a adherirse a la nueva Confederación Argentina de Urquiza por considerar que su constitución federalista era contraria a sus intereses. (Sin embargo, esa constitución de 1853 subsiste hoy día con modificaciones.⁴⁸) Los dos Estados habían recorrido senderos separados y competido en el ámbito económico. Los porteños preservaron el modelo liberal exportador; Santa Fe fue proteccionista, pero abrió totalmente la navegación de los ríos para

⁴⁷ Otras razones aducidas fueron la defensa de Uruguay y su oposición a una dictadura que se consideraba salvaje frente a la monarquía brasileña y el republicanismo argentino. Del episodio bélico hay estudios más numerosos, entre ellos: Cárcano, *op. cit.*; Leslie Bethell, *The Paraguayan War, 1864-1870*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, 1996; y Ceres Moraes, “Del aislamiento a la Guerra: Paraguay entre 1850 y 1870” en Sara Ortelli y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (coord.), *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos (1854-1872)*, Universidad Autónoma “Benito Juárez”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, pp. 435-462.

⁴⁸ A comparación del colombiano, el experimento federalista de Alberdi mantuvo una autoridad central con la capacidad de intervenir en caso de alteraciones del orden (equilibrio entre poder central y poderes locales). Las provincias no tenían derecho de declarar la guerra. La constitución también fue más democrática.

atraer inmigración, capital y productos europeos al puerto de Rosario. Pero Buenos Aires despuntó porque se benefició más de sus exportaciones de pieles, carne y lana, porque gozaba de condiciones favorables para ganar la guerra tarifaria (estaba en la boca del río) y porque por primera vez pudo desentenderse de las riñas entre provincias.

Después de dos guerras breves (1859, 1861) Buenos Aires triunfó definitivamente y su primacía nunca volvió a ser retada. Bartolomé Mitre encabezó el primer gobierno nacional (1862-1868) e inició el célebre proceso de modernización argentina continuado por Domingo Sarmiento y caracterizado por un acelerado crecimiento, la exportación de lana (luego de carne y cereales), el tendido de vías ferroviarias, el desarrollo educativo y la inmigración.⁴⁹ Con estas expectativas de por medio, lo último que querían los argentinos en el escenario internacional de los años sesenta era un cambio en las relaciones internacionales que comprometiera la unidad acordada y la estabilidad.⁵⁰ Al igual que Brasil, Argentina tenía todo para afianzarse como poder preponderante y, en consecuencia, un *status quo* qué defender.

Los paraguayos lucharon tenazmente de 1865 a 1870 pero encararon demasiadas adversidades y se rindieron. Paraguay había perdido sus naves y gran parte de su población masculina. El país quedó a merced de los poderes triunfantes que reclamaron reparaciones, le impusieron condiciones de paz desfavorables y le restaron algunos de sus territorios más fértiles. Se acabaron los años de planificación y autosuficiencia: capitales ingleses y brasileños penetraron la economía paraguaya. Al volverse un satélite económico sin fuerza militar, Paraguay quedó neutralizado. Con eso, el sistema internacional pudo retomar el derrotero que había seguido en años anteriores: Brasil y Argentina como poderes dominantes compitiendo entre sí y, a la vez, manteniendo el equilibrio de poder con ayuda de actores menores.

⁴⁹ La lana se volvió importante a partir de los años cuarenta porque el mercado de carne se contrajo por un momento. Pero fue temporal: tras la unificación, el país entero se benefició de la ganadería, especialmente cuando la carne se pudo transportar refrigerada (1876). Aun así, las provincias internas, sobre todo las andinas que tenían otro perfil, se rezagaron frente a Buenos Aires (Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, pp. 221-232).

⁵⁰ Por ejemplo, no todos en Argentina apoyaron la alianza con Brasil.

La cooperación había sido una anomalía: la Triple Alianza se desintegró tan pronto acabó la amenaza bélica. Brasil y Argentina volvieron a reñir por no haber firmado una paz conjunta y por sus reclamos territoriales traslapados en Paraguay⁵¹ —o sea, porque compitieron nuevamente por acrecentar sus respectivas áreas de influencia política y económica. La diferencia era que, contrario a lo que había ocurrido diez años antes, Argentina ahora era un actor fuerte y unificado que competía mejor con Brasil. El sistema se había vuelto más igualitario y estable en su estructura bipolar.

La guerra tuvo dos consecuencias principales al otro lado de los Andes. En primer lugar, el desmembramiento paraguayo (comparado con el polaco) desencadenó el descontento de todos los actores en el sistema del Pacífico, que empezaron a temer las consecuencias del fortalecimiento de unos a costa de otros en un sistema no enteramente desligado del suyo. Bolivia amasó tropas en su frontera paraguaya temiendo el expansionismo brasileño. En segundo lugar, la guerra de la Triple Alianza evitó que los actores del sistema rioplatense pudieran ayudar a los del Pacífico en su lucha contra el intervencionismo español.

Como expliqué en el capítulo anterior, la guerra civil estadounidense facilitó que las potencias europeas intervinieran en el continente. Los españoles ya habían intentado eso apoyando el retorno de Flores a Ecuador, pero habían actuado indirectamente y sin mucha convicción. En 1863, sin embargo, España tuvo menos inconveniente en entrometerse directamente en los asuntos sudamericanos al apoyar a una flota suya que, mientras buscaba cobrar reclamaciones monetarias en Perú, ocupó las islas Chincha, productoras de guano.⁵² Los

⁵¹ Situación que se prolongó hasta 1876, casi derivó en una guerra en 1872 y requirió de arbitraje de Estados Unidos. (La disputa era por si Argentina tenía derechos en el Chaco más allá del Pilcomayo.) Ese país, Gran Bretaña y varios en Sudamérica también habían ofrecido mediar en la guerra, pero las partes en conflicto fueron renuentes.

⁵² La justificación española era que inmigrantes españoles en la hacienda de Talambo tenían reclamos válidos ante el Estado peruano. La flota que ocupó las islas en retribución a la negación peruana de cooperar estaba comandada por el almirante Juan Manuel Pareja, quien en teoría dirigía una expedición científica. España no se retiraría de las islas sin recibir tres millones de pesos. Juan del Campo Rodríguez, *Por la Republica y por la Reina*.

españoles todavía no reconocían la independencia peruana, así que su supuesta búsqueda de reivindicaciones se interpretó de inmediato como un intento de reconquista. Ante esta amenaza externa, la mayoría de los integrantes del sistema volvieron a convocar un congreso internacional en Lima (1864-1865), donde discutieron prospectos de arbitraje internacional y cooperación institucionalizada.

Como en la reunión anterior, los chilenos se opusieron al establecimiento de un organismo internacional y a una alianza defensiva permanente. Pero también se dieron cuenta de que debían actuar decisivamente frente al intervencionismo de la Corona española. Por eso Chile decidió aliarse con su enemigo tradicional para contrarrestar la intromisión y posible alteración del funcionamiento del sistema.⁵³ Aunque Perú era un rival, no era conveniente que fuese invadido porque eso invariablemente los afectaría a ellos y a otros en el sistema. Aprovechando la coincidencia de intereses, Chile propuso una alianza cuádruple (1864-1866) incluyendo a Ecuador y a Bolivia en la ecuación.⁵⁴

Con la certeza de que recibiría ese apoyo, Chile prosiguió a cerrar sus puertos a los barcos españoles y a enfrentarlos. Los navíos peruanos y chilenos no se impusieron pero tampoco fueron superados por los españoles, que se retiraron definitivamente. Con ayuda de los actores menores, Chile y Perú lograron repeler la intervención extranjera en su sistema, el cual pudo retomar sus dinámicas anteriores. La alianza aquí también se dio por terminada tan

Una revisión histórica del conflicto de 1864-1871 entre España y la alianza peruano-chilena, Asociación de Funcionarios Diplomáticos en Actividad, Lima, 2003; William Columbus Davis, *The Last Conquistadores. The Spanish Intervention in Peru and Chile, 1863-1866*, University of Georgia Press, s.l., 1950.

⁵³ No era una cuestión de principios. Piénsese que ante la intervención española en México pensaron mandar naves (1863) pero no se decidieron. Las razones son evidentes: era otro sistema. En este caso sudamericano, lo que ocurrió fue que el gobierno peruano llegó a un acuerdo con los españoles, que se retiraron de las islas en 1865 pero con la condición de que se saludara su bandera. Los chilenos se rehusaron y por eso hubo declaraciones de guerra. Para incluir a Perú en la alianza apoyaron la rebelión de Prado, quien se opuso al acuerdo con España (Burr, *op. cit.*, p. 90). Pienso que eran excusas: tenía que haber un enfrentamiento, o los españoles habrían ganado.

⁵⁴ La necesidad de repeler al actor externo, por cierto, evitó que Chile y Bolivia fueran a la guerra por una disputa territorial (*vid.* página 140).

pronto se aminoró la amenaza externa. Chile y Perú retomaron su competencia naval y económica, buscando administrar y equilibrar su dominio compartido sobre la costa pacífica.

Durante el episodio los barcos españoles habían atracado en Río de Janeiro y Buenos Aires, desde donde coordinaron el bombardeo de Valparaíso y Callao. Los chilenos solicitaron la solidaridad de brasileños y argentinos, pero ellos estaban a punto de lidiar su guerra y prefirieron no cargar con la enemistad española.⁵⁵ Los miembros de la Cuádruple Alianza resintieron esta decisión, imaginando incluso que los de la Triple Alianza usaban a Paraguay de excusa para no comprometerse (pues no se imaginaban la amenaza que representaba Solano López); los primeros se percataban de la importancia de los segundos para su supervivencia. Esto es notable: con ello quedaban asentadas las bases de la integración de un único sistema internacional sudamericano.

3. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. HACIA UNA TOTAL ESTRUCTURA MULTILATERAL

Hasta mediados del siglo XIX los dos sistemas habían funcionado aisladamente. Había habido relaciones y conflictos entre miembros de una y otra agrupación (por ejemplo entre Argentina, Chile y Bolivia), pero eran asuntos que no afectaban dinámicas más amplias. La falta de contactos intensos y regulares se había debido a condiciones geográficas dificultosas, inmadurez, falta de recursos, pocos lazos económicos y diplomáticos y desinterés, pero también a la obligación de llegar primero a acuerdos tácitos con respecto a las dinámicas esenciales en cada sistema. Esto fue así no tanto por elección como por supervivencia.

Un Estado sólo puede preocuparse por los asuntos de un sistema ajeno si su posición en el propio está asegurada y libre de amenazas revisionistas. Sólo un actor que domina en su sistema y que expande su zona de influencia sin demasiadas restricciones puede conjuntar la

⁵⁵ Chile ofreció mediación y a Argentina (a cambio de ayuda frente a España) una generosa cesión de territorios en Patagonia y la mitad del Estrecho, oferta que no volvería a hacer. Mitre desaprovechó ahí una oportunidad de solucionar un conflicto que venía en ascenso desde el arbitraje de 1856 (*ibid.*, pp. 125-127).

capacidad, la necesidad y el interés de influir en los acontecimientos de otro. Y cuando hay varios poderes en más de un sistema con esas capacidades y convicciones, atestiguamos la formación de un nuevo sistema: una nueva comunidad de actores con interacciones intensas y regulares, intereses entrecruzados, y vulnerabilidades compartidas. Esto fue lo que ocurrió en Sudamérica cuando los actores de dos sistemas ya establecidos interactuaron más y aspiraron al equilibrio conjunto.

A la vez, los actores en una costa se relacionaron con los de la otra buscando apoyo para mantener o alterar el equilibrio en su propio sistema. O sea, los sistemas individuales siguieron operando, y sus relaciones y características se preservaron o modificaron como resultado del funcionamiento y los equilibrios del sistema mayor en el que ahora coexistían.

Las condiciones que facilitaron la integración del sistema de América Sur fueron tres. Primero estuvieron los avances tecnológicos. El telégrafo permitió comunicar zonas distantes y desarrollar relaciones más ágiles. El barco de vapor intensificó los contactos marítimos y posibilitó la navegación de algunos ríos. El ferrocarril contactó zonas aisladas e integró naciones. Finalmente, hubo descubrimientos industriales que generaron demanda por productos que antes no tenían valor —caucho y nitratos— y eso llevó a países sudamericanos a expandirse en su búsqueda. Al integrarse de lleno al sistema económico mundial aumentaron los contactos comerciales y financieros entre los países latinoamericanos y las potencias. Los primeros compitieron por capital y mercados de exportación. Esa rivalidad hizo que creciera el interés por los acontecimientos y relaciones internacionales de otros países.

Por último, en la segunda mitad del siglo XIX los países latinoamericanos, pero sobre todo los dominantes en sus sistemas, alcanzaron la unidad y estabilidad necesarias para desarrollarse. Sus poblaciones crecieron y demandaron recursos y espacio. Sus gobiernos compitieron en el comercio y por las últimas regiones vírgenes del continente, importantes estratégicamente (Amazonas, Atacama, Patagonia). Mentalidades y rivalidades nacionalistas mejor

definidas se tradujeron en políticas exteriores agresivas y carreras militaristas. Hubo más contactos diplomáticos y poblacionales. Así, los actores dominantes en ambos sistemas sudamericanos tuvieron más capacidad y deseo de interactuar, más aspiraciones de despuntar, mayor rivalidad, pero también mayor anhelo de interactuar en un sistema equilibrado más amplio en que los poderes en expansión no ocasionaran un conflicto de gran escala o amenazaran la estabilidad, la seguridad y los intereses de cada quién.

Pero hubo tres áreas y tipos de conflicto que no se pudieron evitar durante la formación del sistema de América Sur. De hecho, fue justo por esas zonas y disputas que los Estados sudamericanos definieron nuevos intereses compartidos y lazos entrecruzados.

En primer lugar estuvieron las riñas por el corazón del subcontinente, poco poblado y con fronteras indefinidas: aunque algunas se gestaron en años anteriores, se volvieron asuntos de seguridad nacional y causa de enfrentamientos de envergadura sobre todo a partir del último tercio del siglo XIX. Dentro del sistema de la Costa del Pacífico ya he mencionado la rivalidad por zonas selváticas entre Colombia, Perú y Ecuador. Ésta se acrecentó no sólo porque los tres países fundamentaron mejor sus reclamos, sino porque los brasileños también codiciaron los territorios en cuestión.

Brasil mantuvo una importante presencia internacional a pesar de desacuerdos políticos que resultaron en las modificaciones internas más drásticas de su historia. Los desencuentros giraron en torno a la esclavitud, que para algunos era vital y para otros ineficiente y retrógrada (los segundos querían reformar la fuerza laboral y fomentar más inmigración). Por fortuna, el emperador, el gabinete y el parlamento propiciaron el consenso al implementar reformas de manera gradual (la ley Rio Branco liberó a los recién nacidos en 1871 y la emancipación total se acordó después, tras mucho debate, en 1888). El Estado brasileño se mantuvo fuerte gracias al autoritarismo y los ingresos cafetaleros —y a pesar de que el emperador perdió su legitimidad unificadora y fue depuesto en 1889. La república brasileña dio conti-

nuidad a muchas políticas de la monarquía. De hecho, los militares que dominaron en el gobierno dieron a Brasil un perfil más militarista y competitivo con el exterior.

El expansionismo brasileño fue veloz y de miras amplias porque se valió de los ramales del Amazonas. Esto derivó en conflictos con todos los países sudamericanos salvo Chile. Por medio de diplomacia, coerción o agresión, Brasil arrebató territorio a ocho vecinos con quienes firmó tratados que usualmente lo favorecieron (sobre todo en la primera década del siglo XX).⁵⁶ Los brasileños se ganaron la desconfianza de muchos en Sudamérica con sus acciones, pero también contribuyeron a dar mayor equilibrio a algunas disputas en las que se involucraron (por ejemplo, Ecuador podía desalentar la agresión de un rival como Perú al insinuar un posible acuerdo con Brasil o viceversa).⁵⁷

Brasil no fue el único país del sistema del Río de la Plata que se vinculó con actores novedosos por asuntos al interior del continente. Después de perder la guerra y varios territorios al oriente, Paraguay buscó ampliarse en sentido opuesto sobre una zona que antes consideró marginal: el Chaco. En esto chocó con Bolivia, que también buscó una salida al mar del lado del Atlántico, ya fuese con ayuda del ferrocarril o por vía del Pilcomayo. El control de este río estuvo en el fondo de la disputa bilateral. Aunque ésta se resolvió parcialmente con varios tratados fronterizos que dividieron y repartieron el Chaco (1879, 1887, 1894) el conflicto se intensificó debido al aumento de la población y la explotación de los

⁵⁶ Fue notable el Tratado de Petrópolis (1903) mediante el cual Bolivia renunció a Acre (rico en caucho y maderas) a cambio del financiamiento de un ferrocarril.

⁵⁷ Esto no era enteramente novedoso. Como dije en una sección anterior, Brasil había tendido relaciones diplomáticas con casi todos los países sudamericanos desde la década de 1830. Durante las guerras de independencia y las etapas formativas del sistema (a pesar de no incluir a Brasil en sus proyectos de unión), distintas repúblicas hispanoamericanas (sobre todo Gran Colombia) habían buscado alianzas con esa monarquía para equilibrar sus relaciones con otros países. A su vez, Buenos Aires había explorado una alianza con Gran Colombia desde los años veinte para ayudar a contener la expansión brasileña, y Bolívar no había aumentado las pretensiones territoriales de Bolivia en parte por temor a la reacción brasileña. Fueron dinámicas momentáneas que no llevaron a nada concreto (Seckinger, *op. cit.*). Sin embargo, sería posible argumentar que el sistema de América Sur se estuvo formando desde la primera mitad del siglo XIX e incluso queda abierta la posibilidad de pensar en un tercer sistema local en el noreste sudamericano (más de esto en el capítulo 4).

territorios en disputa (y a los intereses de otros como Argentina).⁵⁸ Al involucrarse en campos de acción novedosos, reñir, y atraer el interés y la mediación de otros actores, Bolivia y Paraguay contribuyeron a integrar un nuevo sistema sudamericano integral.

Los bolivianos dirigieron su mirada al oriente en las últimas dos décadas del siglo XIX porque no tuvieron otra opción: al oeste habían sido los grandes perdedores en el conflicto entre Chile y Perú por el control del desierto de Atacama y sus recursos.

Detrás de esa competencia estaba la necesidad de cada una de las partes por salvaguardar su bienestar económico. Perú se había desarrollado gracias a los ingresos del guano, que destinó a sus instituciones, industrias algodonera y azucarera y los ferrocarriles. No obstante, el gobierno peruano desaprovechó recursos y no promovió una economía diversificada o sustentable. Cuando la demanda de guano disminuyó, el país se encontró en apuros fiscales y tuvo que endeudarse. Buscando un nuevo rumbo, Manuel Pardo (1872-1876) y su Partido Civil introdujeron reformas liberales, recortaron los gastos militares, promovieron la disciplina fiscal y buscaron un nuevo producto de exportación: el salitre (nitratos) de la región desértica de Tarapacá, al sur.

El problema es que los chilenos habían estado explotando esos recursos desde antes. Chile había prosperado en los años sesenta por la inmigración y sus exportaciones (cobre, trigo). Hubo crisis en la década posterior, sin embargo, porque Estados Unidos y otros se hicieron más competitivos en esos mercados. Entonces el gobierno chileno concentró su capital en la extracción de nitratos en las costas de Perú y Bolivia. Ambos países, a falta de capital propio, habían permitido que empresas chilenas e inglesas explotaran esos recursos en

⁵⁸ Ricardo Scavone Yegros, *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*, Servilibro, Asunción, 2004. Para resolverse definitivamente tuvo que haber un enfrentamiento armado (1932-1935), la última gran guerra en el continente americano. Ésta puede interpretarse como la búsqueda de un acomodo final entre los dos actores que perdieron más en sus sistemas respectivos —mucho después de que las estructuras y equilibrios fundamentales fueron acordados por los poderes dominantes.

Tarapacá y Antofagasta (la provincia costera boliviana).⁵⁹ Al liderar el desarrollo económico de esas zonas, los chilenos acrecentaron su influencia política ahí y pensaron en expandirse.

Bolivia trató de contener la expansión chilena con ayuda peruana. Buscando aprovechar el auge guanero desde los años cincuenta, Chile había clamado jurisdicción y derechos de explotación en la costa hasta el paralelo 23. Esto había desencadenado la reacción de Bolivia, que colocaba la frontera más al sur. Ambos países hubieran guerreado en 1863 de no ser por el intervencionismo de España que, como se recordará, propició alianzas momentáneas.⁶⁰ En 1866 hubo un tratado en el que Chile y Bolivia fijaron la frontera en el paralelo 24 y acordaron derechos de explotación igualitarios (de “condominio”) entre los paralelos 23 y 25. Pero en años subsecuentes aumentó la rivalidad entre todos los actores. Bolivia fue menos capaz de equilibrarla dado el poder y los imperativos económicos de sus vecinos y la mayor capacidad chilena para dirigir la empresa extractiva.⁶¹

Visto a la distancia, era evidente que el *status quo* en el sistema de la Costa del Pacífico no se mantendría. Alejándose de sus principios de no permitir reacomodos territoriales que alteraran el equilibrio —recuérdense los años de Santa Cruz—, Chile empezó a implementar una política exterior agresiva que reflejaba las necesidades de su desarrollo económico expansivo y su sentimiento de superioridad cultural. Adoptó una postura que incluso podría llamarse revisionista porque terminó por alterar por completo la estructura territorial y el equilibrio en su beneficio.⁶² El deseo de Chile de provocar un conflicto se había hecho patente desde antes con la forma provocadora en que apoyó los reclamos de sus empresas

⁵⁹ Bolivia había concentrado sus recursos en el renacimiento de su minería argentífera en los años sesenta y setenta. Como Perú, ese país dependió de unos cuantos recursos, diversificó poco y desarrolló menos su agricultura, en parte por la tardía y disputada liberalización de las tierras indígenas bajo Melgarejo (1864-1871). Bolivia cayó bajo la influencia económica chilena, que inundó el país con sus productos agrícolas y capital.

⁶⁰ Esta tensa relación se describe en Francisco Antonio Encina, *Las relaciones entre Chile y Bolivia, 1841-1963*, Nascimento, Santiago, 1963.

⁶¹ La Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta prácticamente instituyó un protectorado político-económico en Antofagasta.

⁶² Burr interpreta las acciones de Chile como la búsqueda del equilibrio mediante un método distinto, pero ya expresé mi desacuerdo en la nota 1 de este capítulo.

frente al gobierno de Bolivia a pesar de que las primeras ya de por sí obtenían un porcentaje sustancial de los ingresos de exportación de los productos de ese país.

En respuesta, Perú nacionalizó la industria de los nitratos en Tarapacá (1875), Bolivia buscó la revisión del acuerdo de condominio y ambos países establecieron una alianza defensiva en 1873.⁶³ Envalentonado por esa alianza, un nuevo gobierno boliviano violó otro tratado previo con Chile⁶⁴ y aumentó los impuestos sobre las empresas industriales extranjeras. Los chilenos tuvieron entonces el pretexto ideal para lanzarse en la defensa de sus intereses y lidiar una guerra de expansión.⁶⁵ Aunque la Guerra del Pacífico duró varios años (1879-1883), Chile fue más disciplinado y se impuso rápidamente al destrozar la flota peruana e invadir la costa sur peruana y Lima. El conflicto se prolongó por la tenacidad de las actividades guerrilleras al interior y no precisamente por la cooperación militar peruano-boliviana, que fue deficiente y significó la derrota total. Perú cedió Tarapacá y, temporalmente, la posesión de Tacna y Arica mediante el Tratado de Ancón, mientras que las aspiraciones geopolíticas de Bolivia quedaron aniquiladas con la pérdida de Antofagasta y su salida al mar.⁶⁶

⁶³ El tratado garantizaba la independencia e integridad de los dos países, contemplaba la acción conjunta frente a agresiones o la imposición de condiciones restrictivas de la soberanía y daba bienvenida a la participación en la alianza de los Estados del Río de la Plata. Bolivia aceptó la alianza después de que el Tratado Lindsay-Corral (1872) dio a Chile el derecho de nombrar oficiales aduanales en la zona de condominio y reafirmó la inclusión de los nitratos en la lista de artículos de cuyos impuestos de exportación Chile se podría beneficiar.

⁶⁴ Tratado fronterizo de 1874 mediante el cual Chile aceptó renunciar a sus derechos aduanales al norte de la frontera (acordada definitivamente en el paralelo 24) a cambio de veinticinco años de actividad industrial en Bolivia libre de gravamen.

⁶⁵ Ésta se pareció a la de Estados Unidos sobre México en el sentido de que un poder mayor anexó territorios mal integrados a su país original en los que tenía presencia poblacional y económica. Bolivia simplemente no tenía los recursos para controlar un litoral que estaba desapegado histórica y regionalmente de su capital.

⁶⁶ Se suponía que años más tarde esas provincias definirían mediante plebiscito si querían permanecer con Chile o regresar con Perú. Por tanto, ambos países rivalizaron por afianzar su influencia política en provincias que, fuera de servir como posible colchón entre ellas, no tenían tanto valor económico. (Después de años de conflicto diplomático, se llegó a un acuerdo en 1929 según el cual Tacna se devolvió a Perú y Arica se integró a Chile.) Con todo, tras la guerra, Perú se preocupó más por su reconstrucción. Fue algo después, bajo la influencia militar de Nicolás de Piérola (1895-1899), y en épocas posteriores, durante una “república aristocrática” positivista, que Perú pudo recuperar prosperidad diversificando sus exportaciones. Mientras, Bolivia llegó a un armisticio separado con Chile (1884) pero no firmó la paz definitiva durante mucho tiempo (hasta principios del siglo XX), albergando la esperanza de recuperar su salida al mar. Chile buscó la paz regional y el apoyo de Bolivia ofreciendo la posibilidad de que ese país utilizara los puertos sin pagar tantos impuestos. Pero Chile no pudo ganarse el apoyo completo de Bolivia cediéndole Arica porque los peruanos sólo le “prestaron” temporalmente ese puerto en el Tratado de Ancón y no cedieron soberanía. Perú con eso contuvo hábilmente la total subordinación boliviana ante Chile (Burr, *op. cit.*, pp. 160-161).

Al afianzar su superioridad naval, Chile se irguió como el poder dominante en su sistema (ahora mucho menos equilibrado).⁶⁷ Pero a diferencia de Brasil, Chile no pudo gozar plenamente de su hegemonía regional. Primero, porque contrario a lo que ocurrió en Brasil en los años cincuenta, Chile en los noventa fue dominado económicamente por Gran Bretaña.⁶⁸ Segundo, porque Chile fue contenido por los poderes dominantes del sistema de Río de la Plata —completándose así la integración de un solo sistema.⁶⁹

El equilibrio conjunto se buscó desde incluso antes de la Guerra del Pacífico. Como Chile buscó romper la alianza de sus enemigos ofreciendo a Bolivia el puerto de Arica a cambio de su cooperación contra Perú (con lo cual buscaba convertir al primer país en su satélite), los peruanos respondieron acercándose a los únicos actores que podían ayudarlo a contrarrestar la agresión chilena: Brasil y, sobre todo, Argentina.

De Argentina en el último tercio del siglo XIX ya he dicho lo esencial. Tras 1862 el país se modernizó política y económicamente. Hubo instituciones sólidas, mejor infraestructura, algo de industria y mucha exportación de carne.⁷⁰ El país prosperó y atrajo inmigrantes que demandaron cada vez más territorios para colonizar. En esta línea habría que resaltar la Conquista del Desierto (1879-1880), una guerra de exterminio que aniquiló a las poblaciones indígenas y removió el último obstáculo para la expansión hacia el sur del continente. Argen-

⁶⁷ Se argumentó inmediatamente que los chilenos actuaban como *proxy* de Gran Bretaña —con quien coordinaban la extracción del salitre— pero yo pienso que esto no excluye la tesis de que Chile, como Brasil, era un Estado fuerte, suficientemente autónomo y con intereses propios de dominación.

⁶⁸ El nacionalista José Manuel Balmaceda (1886-1891) quiso impedirlo al impulsar el desarrollo de una industria autónoma, pero sus políticas alienaron a la oligarquía que tenía vínculos económicos con los ingleses. Balmaceda fue derrocado durante una guerra civil que instauró una república parlamentaria comprometida con los intereses extranjeros (es casi seguro que Gran Bretaña apoyó la revuelta para evitar la nacionalización de la industria del salitre). Chile siguió prosperando con la exportación de nitratos, cobre y productos agrícolas.

⁶⁹ Como dice Robert Burr, se exploró la posibilidad de que uno de los países de la costa del Atlántico ayudara a regular a los del Pacífico (o, según mis términos, se buscó un nuevo sistema de equilibrios entre los actores dominantes de los dos sistemas originales).

⁷⁰ En esto fue muy similar a Uruguay, que prosperó en las últimas décadas del siglo gracias a sus exportaciones de carne, al dominio del capital británico (que finalmente logró desplazar al brasileño; Winn, art. cit., pp. 108-109) y a una serie de dictaduras a fines del siglo XIX. Uruguay no pudo tener mayor protagonismo internacional simplemente porque Brasil y Argentina eran más grandes y preeminentes.

tina coincidió en esto con Chile, que también emprendió una campaña militar contra los araucanos (1880-1883) y respaldó la ampliación de sus colonizadores en los Andes.

Antes de unificarse y de resolver los conflictos esenciales en su sistema, Argentina había tenido poca oportunidad de defender sus reclamos territoriales frente a los chilenos en el sur de la cordillera, la Patagonia y el estrecho de Magallanes. Chile había salido mejor parado tras un primer arbitraje en 1856.⁷¹ Para los años setenta, empero, el conflicto fronterizo había llegado a una situación crítica porque involucraba a dos países desarrollados, expansionistas y más dispuestos a declararse la guerra. Por eso el conflicto adquirió consecuencias continentales: se identificó como el “flanco débil” con el cual se podía presionar a ambos poderes hacia uno u otro bando.

Por ejemplo, era claro que si los argentinos se unían a la alianza peruano-boliviana los chilenos tendrían menos incentivos de atacarla por temor a comprometer su relación con Argentina y los acuerdos alcanzados en sus fronteras oriental y austral. En los albores de la guerra, el gobierno argentino analizó la propuesta peruana y de hecho detuvo la ratificación del pacto Fierro-Sarratea (1878) mediante el cual Chile y Argentina habían acordado un *modus vivendi* alrededor del estrecho de Magallanes. Sin embargo, Sarmiento dio una respuesta negativa a Perú considerando que Argentina no podía aliarse con Bolivia (con quien tenía disputas territoriales) y, sobre todo, temiendo la reacción desaprobatoria de Brasil.⁷²

En efecto, la alternativa que le hubiera quedado a Chile para contrarrestar a peruanos y argentinos hubiera sido buscar a los brasileños, quienes, como se recordará, habían dejado de tener buenas relaciones con los segundos después de que ambos firmaron la paz paraguaya por separado. Argentina hubiera tenido menos incentivos de luchar contra Chile sabiendo

⁷¹ A estas alturas está por demás resaltar la importancia de estos territorios para controlar el comercio del Pacífico y con Europa. En general, Chile estuvo dispuesto a ceder Patagonia (una tierra más apta para la ganadería) con tal de mantener a los argentinos fuera el estrecho (de vital importancia para los países del sistema de la Cota del Pacífico). Los puntos de mayor contención fueron Tierra del Fuego y las zonas andinas.

⁷² Al poco tiempo de iniciada la guerra los argentinos se aliviaron de no haber aceptado aliarse militarmente porque Chile se mostró muy superior. Aun así, Argentina apoyó la causa de Perú para presionar a Chile durante las discusiones fronterizas.

que eso pondría en jaque su equilibrio con Brasil (un asunto prioritario en el sistema de Río de la Plata). Por su parte, al contemplar su alianza con Perú, Brasil sopesó los efectos perniciosos en su relación con Argentina con las ventajas 1) de mantenerse neutral para no comprometer su relación con otros países con quienes tenía disputas territoriales y 2) de apoyar un fortalecimiento chileno que a la larga actuaría en detrimento de sus rivales argentinos.

Aunque las dos alianzas “entrecruzadas” no se materializaron en ese momento, la posibilidad de que se concretaran desalentó acciones más agresivas en varios momentos y, a fin de cuentas, propició la formación de un nuevo sistema equilibrado donde cada integrante estuvo al tanto de los demás y evitó desencadenar reacciones que obraran en detrimento propio.⁷³ Con todo, se reclamará, Chile sí acabó imponiéndose sobre sus rivales, por lo que no puede decirse que los pesos y contrapesos del sistema de América Sur bastaron para garantizar la paz. En mi opinión, esto se debió a que el *status quo* en el sistema de la Costa del Pacífico era demasiado inestable en 1878: Chile, Perú y Bolivia se habían predispuesto a luchar y tenían que llegar primero a un reacomodo en su sistema particular. Pero una vez que esto ocurrió, los pesos y contrapesos argentinos y brasileños sí evitaron que Chile se aprovechara enteramente de la debilidad de los derrotados y, sobre todo, de que Chile y Argentina fueran a la guerra.

La disputa fronteriza chileno-argentina no había podido resolverse a causa de las tensiones de la Guerra del Pacífico y de hecho se exacerbó en los años ochenta y noventa porque ambos países promovieron esquemas de colonización y plantaron mojoneras, y porque mapas más precisos mostraron que la frontera determinada por los picos más altos no era la misma que aquella marcada por la línea de *divortium aquarum* (donde se separan las cuencas).⁷⁴

Ambos países estuvieron a punto de ir a la guerra varias veces a pesar de la aceptación de

⁷³ “Los intentos de formar alianzas sobre una base diagonal o de intersecciones, en oposición a una base vertical y paralela, tuvieron el efecto de propiciar una integración más estrecha de los sistemas de poder. Una mayoría de naciones resultó involucrada en el balance de poder” (Burr, art. cit. en la Introducción, p. 17).

⁷⁴ Esto no era trivial: la elección de una frontera según el segundo criterio (más al oeste) daría a Argentina derechos sobre las bocas de varios ríos que desembocan en el Pacífico.

distintos arbitrajes sudamericanos y de las potencias. Al final fue el costo de la carrera armamentista y el temor de que Brasil se aprovechara de una guerra entre los dos, lo que llevó a la firma de los Pactos de Mayo (1902)⁷⁵ con los que se simboliza el fin del conflicto. Argentina y Chile dejaron de tener un “flanco débil”, lo cual eliminó buena parte de la inestabilidad en el sistema⁷⁶ y permitió a ambos poderes buscar un equilibrio más igualitario con Brasil —el acuerdo tácito fundamental del sistema de América Sur (“sistema ABC”).

Pero aunque los tres grandes poderes dominaron, también hubo un alto grado de multilateralismo, y en el sistema de América Sur se contemplaron muchas otras posibles combinaciones de relaciones y contrapesos. Por ejemplo: 1) cuando Perú se recuperó algo de su derrota en la guerra, los chilenos buscaron fortalecer a Bolivia para hacer de ese país un amortiguador entre ellos y los peruanos (y también con los argentinos); 2) buscando nuevos aliados y salidas al mar, Bolivia buscó mejores lazos con Argentina, para lo cual estuvo dispuesta a cederle algunos territorios andinos (y esto, a su vez, forzó a los chilenos a ceder en algunas negociaciones con los bolivianos); 3) al buscar una alianza con los brasileños, los peruanos ofrecieron apoyarlos en sus conflictos amazónicos con Colombia y Ecuador;⁷⁷ 4) buscando dañar a Perú, Chile planteó la posibilidad de apoyar a Ecuador en el conflicto fron-

⁷⁵ No un tratado fronterizo, pero sí la garantía argentina de que dejaría de intervenir en el Pacífico (Burr, *op. cit.*, p. 254). El primer Pacto de Mayo fue un acuerdo para arreglar futuras diferencias (no retroactivas) a través de arbitraje principalmente británico y sin la intervención de Argentina en el Pacífico ni en futuras conquistas chilenas. El segundo fue un tratado de arbitraje. El Pacto final fue una convención sobre armamento naval en la que los signatarios acordaron no comprar más barcos o armamentos sin dar noticia y en reducir sus flotas. Los negociadores prepararon un acta adicional en la que definieron la paridad y en la que se reconocieron mutuamente las esferas de acción de cada país en ambos océanos. El equilibrio entre ambos países y en el sistema en general quedó asegurado junto con la paz. Véanse George v. Rauch, *Conflict in the Southern Cone. The Argentine Military and the Boundary Dispute with Chile, 1870-1902*, Praeger, Westport, 1999 y Oscar Espinosa, *El precio de la paz chileno-argentina, 1810-1969*, tres volúmenes, Nascimento, Santiago, 1969 (el precio, claro, lo pagaron los bolivianos).

⁷⁶ Mientras Argentina y Chile riñeron, Perú y Bolivia aprovecharon para mejorar su posición en las negociaciones de la posguerra. En cambio, con los Pactos de Mayo, Bolivia se debilitó y tuvo que firmar una paz en la que Chile sólo se comprometió a financiar un ferrocarril y ceder el libre tránsito del comercio boliviano en su territorio. Similarmente, Perú perdió operabilidad con estos acontecimientos (y con el reacercamiento entre Colombia y Ecuador). Aunque las fronteras no se definieron, la pacificación en torno a esos conflictos disminuyó la posibilidad de formar alianzas que buscaran reacomodos territoriales.

⁷⁷ Ecuador también se había vuelto un Estado más estable —aunque extremadamente autoritario y conservador— bajo el régimen de García Moreno (1861-1865; 1869-1875). Perú y Ecuador firmaron el Tratado García-Herrera (1890) mediante el cual se sometieron a arbitraje español.

terizo de Jaén y Maynas; 5) Argentina se concilió temporalmente con Brasil cuando éste adoptó el proyecto republicano y ambos consideraron opciones para contener a Chile;⁷⁸ y, en los años ochenta, antes de la separación de Panamá, 6) Colombia volvió a estar presente en los equilibrios sudamericanos al permitir que el ferrocarril panameño abasteciera a Perú durante la Guerra del Pacífico (clamando neutralidad en el conflicto) y, posteriormente, al sugerir la organización de un congreso interamericano (ver capítulo 4) en el que se siguiera la recomendación argentina de discutir la obligatoriedad del arbitraje en los conflictos internacionales –resolución que hubiera comprometido las ganancias territoriales de Chile.

En pocas palabras, para fines del siglo XIX se había consolidado un sistema mayor de América Sur en el que había un equilibrio de poder que garantizaba el dominio compartido (no hegemónico ni unipolar) de tres grandes poderes. Dos de ellos habían alcanzado un *impasse* entre ellos en su sistema inicial, y el tercero había logrado aniquilar a su principal rival en el otro sistema menor –pero luego había sido contenido por los dos primeros en interacción con los actores menores. A partir de entonces, A B y C buscaron mantener su dominio sobre sus respectivas costas y sistemas y, simultáneamente, un equilibrio compartido en el sistema mayor con ayuda de Estados menores, que tuvieron que someterse a las decisiones de los grandes y conformarse con tener un papel de amortiguamiento. En algunos aspectos, este sistema también llegó para quedarse.

⁷⁸ Pero el desorden parlamentario de la república brasileña le restó cierta eficiencia administrativa y mayor inconsistencia en su política exterior. Ya no era el aliado tan unitario y confiable de años anteriores.

CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES

En este último capítulo atiendo algunos cabos sueltos y concluyo el trabajo. En la primera parte exploro la posibilidad de que haya habido otros sistemas además de los dos que propongo; para ello hablo de mociones hispanoamericanas y panamericanas con las que se persiguió un único sistema latinoamericano o interamericano y examino relaciones entre miembros de los dos sistemas. En la segunda parte recapitulo las hipótesis iniciales, exploro la utilidad de la propuesta para investigaciones futuras y hago los comentarios conclusivos.

PARTE I. OTROS POSIBLES SISTEMAS Y RELACIONES

1. EN POS DEL ACUERDO COLECTIVO

La distancia analítica me permitió distinguir dos sistemas para explicar una realidad compleja que no estuvo organizada formalmente de ésta ni de ninguna otra manera. Aun si “existieron”, esos sistemas no se diseñaron *ex profeso* y no puede asegurarse que los actores identificaran o aprobaran un funcionamiento de esa naturaleza. De hecho, hubo países e individuos que probablemente tuvieron una concepción distinta de las relaciones continentales cuando promovieron organizaciones y arreglos cooperativos para aminorar las rivalidades interestatales y facilitar el diálogo multilateral y la seguridad colectiva. En términos de Hedley Bull, buscaban institucionalizar una sociedad internacional para todo el continente.

A lo largo del siglo XIX se pensó que los países hispanoamericanos (y a veces Brasil) podrían integrar una comunidad o liga política dada su herencia histórica, cultural y lingüística.¹ Las iniciativas políticas más importantes (1820s-1860s) vinieron primero de Gran Colombia y México, luego de Chile y Perú. La viabilidad de un proyecto así se puso en duda

¹ No en balde los insurgentes se identificaron como americanos. Los problemas asociados se han enunciado una y otra vez (Samuel Guy Inman, *Inter-American Conferences, 1826-1954. History and Problems*, University Press of Washington, Community College, Washington, 1965). Visión actualizada en: Aimer Granados y Carlos Marichal (comp.), *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual siglos XIX y XX*, El Colegio de México, México, 2004, sobre todo el apartado de congresos decimonónicos.

pronto, pero todavía en los años noventa se hablaba de “hispanismo” (el deseo de mayor interacción política, económica y cultural entre España y sus antiguas colonias).

Bolívar fue de los principales promotores del hispanoamericanismo pero su idealismo se ha exagerado. Él sabía que formar una única república sería imposible, y a fin de cuentas se concentró en Gran Colombia tras la campaña peruana. Aun así, varios como él consideraron la cooperación política, económica y jurídica y la acción colectiva en contra de amenazas externas.² Quizá no notaban que hubo divergencia de proyectos, rivalidad y desinterés mutuo. Las nuevas repúblicas estaban ocupadas fundando instituciones nacionales, negociando con las potencias y persiguiendo el equilibrio y una posición ventajosa en sus sistemas.

La búsqueda de unidad supranacional no era necesariamente ingenua: en un país determinado, los llamados a la cooperación servían también como 1) discurso legitimador interno, 2) herramienta de proyección internacional y, sobre todo, 3) método para “multilaterar”: involucrar a más actores en alguna situación bilateral o local (del sistema) buscando mayor equilibrio o apoyo en una postura determinada. Para demostrar que los llamados de unión estaban determinados y, en el fondo, enfocados a atender consideraciones de *realpolitik* basta hacer un repaso de los congresos internacionales.

El congreso anfictiónico de Panamá (1826) fue convocado por Gran Colombia para promover la unidad de los países hispanoamericanos y organizar la defensa colectiva frente a una posible reconquista.³ Sin embargo, se rumoró que Bolívar buscaba aprovechar el fervor revolucionario remanente para ganar ascendencia sobre las demás repúblicas. Esto reflejaba una época en la que el proyecto de Gran Colombia todavía tenía gran proyección internacional y en la que México, Centroamérica y Perú –los miembros que asistieron– tomaban muy

² Muchos hispanoamericanistas eran criollos que habían buscado autonomía dentro de una comunidad de naciones hispanas pero no necesariamente la independencia o desintegración imperial.

³ No se quería una alianza defensiva sino una “sociedad de naciones”. Ahí se habló del deseo de paz con España, la igualdad entre naciones, la conciliación y arbitraje como formas deseables para resolver conflictos, una futura organización internacional, un ejército común, cooperación comercial.

en cuenta la potencial fortaleza colombiana.⁴ Quizá por ese temor las demás repúblicas no se presentaron y la mayoría de las que sí lo hicieron no ratificaron el acuerdo negociado. La prueba del fracaso de esta primer iniciativa es que su planeada continuación en Tacubaya nunca se celebró por falta de quórum, los conflictos centroamericanos y el desacuerdo de los políticos mexicanos. Y si México y Gran Colombia buscaron coordinar la liberación de Cuba (el asunto de seguridad que más les importaba) al final lo tuvieron que discutir aparte porque el tema era muy delicado como para tratarse abiertamente.

México pensó organizar otras asambleas en los 1830s, pero eran años de inestabilidad, poca visión y reacomodos nacionales e internacionales. Se pensaba que había pocos intereses comunes, que la contribución a la defensa colectiva sería desigual y que algunas repúblicas querrían imponer sus puntos de vista. Por ejemplo, pasadas las iniciativas colombianas y mexicanas, los chilenos buscaron encabezar una asamblea internacional; lo hicieron porque acababan de vencer a Santa Cruz y querrían aumentar su comercio y ganar apoyo en el mantenimiento del *status quo* local que los favorecía. El anhelo de cooperación podía entenderse como la búsqueda de proyección y prestigio por parte de un actor poderoso.

Sin embargo, fueron los peruanos (fortalecidos por la bonanza del guano) quienes armaron el segundo congreso hispanoamericano en Lima (1847-1848) pensando no tanto en la unión total sino en incluir a la mayor cantidad de actores en la defensa del Sistema de la Costa del Pacífico frente a la agresión española. Prueba de que ese congreso atañía a miembros de un sistema concreto es que México (en guerra), Argentina (desentendida de estas iniciativas) y Brasil (aún visto como un *outsider*) no aceptaron la invitación.

⁴ Brasil no fue incluido; Chile y Río de la Plata rechazaron la invitación. Estados Unidos debatió mucho y envió representantes que nunca llegaron. Los ingleses estuvieron como observadores a petición de Bolívar.

Había intereses encontrados. Mientras algunos delegados (sobre todo colombianos, venezolanos, ecuatorianos)⁵ diseñaron un “tratado de confederación” que hubiera derivado en un congreso permanente para el mantenimiento colectivo de la paz y la seguridad –con poderes arbitrales, fuerza militar y capacidad de imponer sanciones– muchos se opusieron a ratificarlo porque temieron limitar su soberanía y dañar su relación con las grandes potencias (que de todos modos hubieran podido enfrentar sin problema las ofensivas militares o sanciones económicas conjuntas de América Latina). Chile sobre todo temió que una organización supranacional alterara entendimientos y acuerdos territoriales locales y, por tanto, el equilibrio de poder que lo beneficiaba (sobre todo tras la Guerra del Pacífico). Al final sólo se consiguió reafirmar una convicción compartida por el derecho internacional, el arbitraje obligatorio y la solución pacífica de controversias.

Esta evaluación es aplicable a los siguientes dos congresos (Santiago 1856, Lima 1864-1865). Ésos también adolecieron de asistencia limitada y falta de ratificación de los acuerdos más ambiciosos. Se discutió mucho sobre la amenaza española en el Pacífico y poco sobre otros temas americanos (nada sobre el filibusterismo en Centroamérica, la intervención francesa en México o los conflictos de la Triple Alianza). Se notó cada vez menos interés en compromisos que ataran a los países entre sí en detrimento de sus acuerdos bilaterales y regionales (sistémicos) o con las potencias.⁶ Al final, para repeler la amenaza española bastó con una alianza local y momentánea. Desilusionados, los países latinoamericanos abandonaron las iniciativas de unión hispanoamericana y persiguieron la paz y cooperación por medio de acuerdos y tratados entre ellos y las potencias.⁷

⁵ La propuesta colombiana y venezolana respondía al hecho de que el gobierno central en esos países se había colapsado y se buscaba un arreglo internacional que reinstaurara algo de unidad.

⁶ Aunque alguien con una visión institucional opinaría lo contrario. Por ejemplo: Robert Frazer, “The Role of the Lima Congress, 1864-1865 in the Development of Pan-Americanism”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 39, No. 3, 1949, pp. 319-348.

⁷ El último congreso hispanoamericano se hubiera celebrado en Panamá a principios de los años ochenta, pero fracasó (Burr, *The Stillborn Panama Congress*, *op. cit.*). Colombia lo concibió para discutir la obligatoriedad del arbitraje internacional, pero Argentina lo promovió para cuestionar el derecho chileno de quedarse con los

América Latina vio con desconfianza a Estados Unidos después de la guerra de 1848. Buscando modificar la imagen de su país, aumentar sus lazos comerciales y obtener salidas para su producción, el Secretario de Estado James Blaine (1881; 1889-1892) y varios sectores gubernamentales y empresariales respaldaron un proyecto de buenas relaciones con los países latinoamericanos. Este “panamericanismo” (la visión de un hemisferio occidental con intereses comunes) desembocó en una serie de conferencias de Estados americanos (a partir de 1889) cuyas instituciones conformaron la primera organización regional en el mundo.⁸ Ésta recibió críticas rápidamente; se consideró que sus fines primordiales eran la promoción de relaciones políticas y económicas que garantizaran la hegemonía estadounidense.⁹ De nuevo, pues, el discurso de unidad continental respondía a intereses particulares.

Con todo, el llamado “sistema interamericano” —que es un sistema entendido de modo distinto al que he yo manejado porque se diseñó “desde arriba” y con fines expresos de cooperación—¹⁰ no necesariamente implicó sumisión a la política estadounidense, de hecho aumentó los lazos de cooperación interamericanos (dentro y entre sistemas) y a la larga trajo resultados positivos que compensaron los intereses egoístas. En concreto, las conferencias panamericanas sirvieron de foro para desarrollar ideas previamente discutidas en los congre-

territorios obtenidos tras la Guerra del Pacífico. Chile temió la intromisión de Estados Unidos (y otros) y no envió delegados. Al congreso tampoco fueron dominicanos, mexicanos (que no querían interferencia en el conflicto fronterizo con Guatemala), paraguayos, uruguayos, peruanos, ecuatoriano ni venezolanos (por no haber resuelto sus disputas fronterizas con Colombia).

⁸ La primera conferencia de Washington (1889-1890) concluyó con la fundación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y una Oficina Comercial destinada a coordinar información para facilitar el intercambio comercial. (Ambas estaban ubicadas y financiadas por Washington e inicialmente presididas por el Secretario de Estado.) La segunda (México, 1901-1902) dio pie a más reuniones comerciales y técnicas. Se habló ya de Unión Panamericana. La tercera fue en Río (1906) y la cuarta en Buenos Aires (1910). En 1928 se creó la Unión de Estados Americanos y hubo un primer intento de elaborar una carta general.

⁹ La propuesta inicial no fue bienvenida en América Latina. En los primeros años la cooperación se dificultó por los intereses comerciales dominantes de Estados Unidos, que buscaron la conquista comercial y financiera de Sudamérica (hasta entonces en manos británicas); Niess, *op. cit.*, pp. 38-45.

¹⁰ Se ha definido como el grupo de organizaciones institucionalizadas y multilaterales destinadas a promover la paz, la seguridad y el bienestar nacional del Hemisferio Occidental; como el conjunto de estructuras y procesos y relaciones entre Estados americanos que hacen de las “Américas” un subsistema regional; y como una organización de propósitos múltiples y amplitud hemisférica; Atkins, *op. cit.*, p. 208.

sos hispanoamericanos. Llevaron a la codificación de un derecho internacional americano;¹¹ reforzaron doctrinas de no intervención e igualdad soberana;¹² contribuyeron al mantenimiento colectivo de la paz y la seguridad;¹³ y promovieron la cooperación económica, el desarrollo, el derecho de asilo y la democracia.¹⁴ No obstante, el sistema interamericano se institucionalizó tardíamente en el siglo XIX, tardó en formalizarse y sus acuerdos más importantes se materializaron en un período posterior y bajo otras condiciones.¹⁵

En resumen, en las etapas de formación de los sistemas los congresos internacionales se usaron no tanto para perseguir la quimera de la unión fraternal como para reforzar el prestigio de algunos actores frente a otros y para contrarrestar mejor el intervencionismo en sistemas específicos. En años posteriores en que los sistemas estaban más consolidados, había mayor nacionalismo y los Estados eran más capaces de defenderse, ya no se hacían tan necesarias las uniones defensivas y por eso el ímpetu hispanoamericanista se diluyó. Por su parte, la iniciativa panamericana respondió a objetivos políticos y económicos egoístas, aunque también (como argumentaré en la siguiente sección) al deseo de Estados Unidos, actor dominante en su sistema, de ampliar su rango de influencia continental sobre el otro.

¹¹ En 1906 se formó la Comisión Internacional de Juristas y en 1907 la primera corte internacional regional en Centroamérica. El organismo se hizo irrelevante tras el Tratado Bryan-Chamorro (capítulo 2, nota 76).

¹² Las propuestas principales seguían la línea de Carlos Calvo, quien dijo en 1868 que la intervención para forzar reclamos pecuniarios era ilegal porque violaba la soberanía. Luis Drago amplió esas ideas a principios de siglo XX al proclamar ilegal la intervención armada para forzar pagos de deuda pública y privada. Estados Unidos no aceptó la validez de las cláusulas sino hasta la época de la era del Buen Vecino. Países como Argentina y Uruguay usaron su diplomacia para promover la paz, la no intervención y la solución pacífica de controversias.

¹³ Desde la independencia se había buscado la mediación de las potencias. Gran Bretaña había ofrecido la suya en varios casos. Con los años se había insistido en el arbitraje compulsivo como única vía hacia la resolución pacífica de controversias. En las conferencias panamericanas se quiso sistematizar estas iniciativas con un tratado de arbitraje obligatorio (1902). En total hubo doce tratados relacionados (varios en 1923). A la par del sistema interamericano hubo crecientes intentos de mediación y control de armas (Perú y Colombia en 1829, Costa Rica y Nicaragua en 1858, varios en Centroamérica en la primera mitad del siglo XX, Chile y Argentina en las dos últimas décadas del XIX). Estados Unidos (Roosevelt) participó para vender una imagen positiva de su país y contrarrestar los efectos de su intervencionismo. Varios países americanos también participaron en las Conferencias de La Haya (1899, 1907) donde se discutió de armamentos, prácticas de guerra y arbitraje.

¹⁴ También patentes, aduanas, moneda, códigos sanitarios, sistemas de medidas, códigos civiles y comerciales. Hay que tomar en cuenta otros acuerdos de cooperación fuera del sistema interamericano como los del canal y aquellos entre México y Estados Unidos sobre ríos fronterizos.

¹⁵ En el siglo XX, como parte de las dinámicas mundiales que llevaron a la Sociedad de Naciones.

La búsqueda de un “sistema” de cooperación continental estuvo destinada al fracaso en el siglo XIX no sólo por las dificultades conocidas (rivalidades, desinterés, desarticulación, falta de recursos) sino por la primacía de las dinámicas de los sistemas internacionales descritos en los capítulos 2 y 3. La formación de esos sistemas tenía que concluir antes de que los actores pudieran pensar en esfuerzos colectivos de mayor escala.¹⁶ No es que la cooperación fuese imposible a comienzos del siglo XIX; no es que las leyes e instituciones hubieran sido irrelevantes; pero poco hubieran podido hacer para detener un conflicto ocasionado por un gran desequilibrio fundamental dentro de un sistema (sobre todo en sus etapas formativas) o para alterar las relaciones de poder existentes en un sistema consolidado.¹⁷

Sobre todo, si el sistema interamericano empezó a establecerse fue porque se usó para llegar a acuerdos poco intrusivos en la soberanía nacional o el funcionamiento de sistemas individuales —que funcionaron independientemente de la existencia de organizaciones o normas continentales. Dicho de otro modo: la creación de foros y organizaciones supranacionales y de cooperación es un evento relacionado pero no equivalente a la formación de sistemas de intereses y relaciones internacionales como los que he estudiado en este trabajo.

2. RELACIONES ENTRE SISTEMAS

¿Qué hay de las relaciones entre sistemas distintos? Si realmente hubo dos sistemas separados, con relaciones políticas más intensas y regulares entre sí, entonces los actores de un sistema debieron tener menor participación e influencia en el otro (una análoga a la de otros actores externos). Como no puedo fijarme en cada relación bilateral, me centraré en las de los actores más fuertes, con el supuesto de que son los que tuvieron más interés y capacidad para proyectarse más allá de su esfera de interés inmediata. Repasaré primero las relaciones entre Estados Unidos y algunos países sudamericanos y luego entre México y los mismos.

¹⁶ O antes de que se creara un único sistema internacional continental. Si esto ocurrió (en el siglo XX), es tema de otro trabajo.

¹⁷ Sobre todo porque las leyes necesitan de un respaldo real de poder para hacerse efectivas.

2.1 Estados Unidos y el sistema de América Sur

Estados Unidos tuvo poco contacto con la mayoría de los países sudamericanos durante las etapas formativas y de transición de los sistemas.¹⁸ Como en el siglo XVIII, los principales nexos fueron creados por mercaderes y representantes comerciales. En este sentido, la relación más importante fue con Buenos Aires, pero incluso ahí tardó en haber representación diplomática. Que Estados Unidos tuvo poco interés y capacidad de inmiscuirse en los asuntos políticos argentinos y de otros en los sistemas sudamericanos se confirma sin esfuerzo. Aunque mandó fuerzas navales al Río de la Plata, Estados Unidos fue neutral en el conflicto luso-argentino de 1825 que, como se recordará, fue mediado por los ingleses. Los estadounidenses no invocaron la Doctrina Monroe ni ante la influencia de Gran Bretaña en Uruguay, ni ante el hecho de que esa potencia los desplazó en las Malvinas, ni durante el bloqueo franco-británico de Buenos Aires. En ese prolongado conflicto, Estados Unidos apoyó pasivamente a Rosas y no quiso intervenir directamente (sólo envió unos cuantos barcos).¹⁹

Por sus divisiones internas e intereses prioritarios en su sistema, Estados Unidos tuvo una participación mínima en las guerras sudamericanas de 1820 a 1870 —incluso en una tan importante como la de la Triple Alianza. Y si ya de por sí no pudo evitar la intervención francesa en México, menos le concernió la española en Perú (miembro de un sistema ajeno donde Estados Unidos tenía menor oportunidad de contrarrestar a actores externos). De hecho, Estados Unidos mantuvo un estricto interés comercial (ballenero) en la costa del Pa-

¹⁸ Y en todo caso buscó siempre a los poderes mayores. Sus vínculos con Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay fueron pequeños antes del siglo XX. Para ser justos, lo mismo podría decirse de su relación con Venezuela. Sin embargo, la falta de lazos comerciales y diplomáticos con ese país no aminoraba la importancia de sus territorios para su seguridad. Por eso, a diferencia de en los primeros cuatro casos, Estados Unidos sí buscó contrarrestar la presencia inglesa en Venezuela desde temprano (años cuarenta) y por eso fueron parte de un sistema distintivo (William H. Gray, “American Diplomacy in Venezuela 1835-1865”, en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 20, No. 4, 1940, pp. 551-574; Judith Ewell, *Venezuela and the United States. From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire*, The University of Georgia Press, Athens y London, 1996).

¹⁹ Estados Unidos tuvo mejor relación política con Argentina después de 1852 y más tras 1862. Sin embargo, la relación nunca pudo ser cooperativa porque las economías no eran complementarias (las dos exportaban productos agrícolas e industriales; Estados Unidos era muy proteccionista). Harold F. Peterson, *Argentina and the United States, 1810-1960*, State University of New York, New York, 1964.

cífico, donde casi siempre fue neutral y tuvo nulas aspiraciones intervencionistas fuera del intento de adquirir derechos extractivos en las islas Galápagos en 1854 (acto intervencionista que los miembros del sistema de la Costa del Pacífico rechazaron con éxito).²⁰

El panorama cambió después de la reunificación estadounidense. Al dominar en su sistema sin presiones, Estados Unidos pudo ampliar sus dominios en ultramar y participó más en los sistemas sudamericanos. Ahí se presentó como un agente externo —uno que ofreció capital, productos agrícolas e industriales y, sobre todo, arbitraje en conflictos que afectaban la paz y sus intereses económicos.²¹ Estados Unidos ganó prestigio y algunos aliados al mediar en la disputa entre Brasil y Argentina por la repartición de los territorios paraguayos o en la de Chile y Argentina por la definición de su frontera. Sin embargo, su mediación en la Guerra del Pacífico se consideró parcial (sólo interesada en oponerse a los intereses chileno-británicos),²² desatinada y poco útil: Blaine envió a dos diplomáticos inexpertos que se nulificaron al ofrecer apoyo simultáneo a Chile y Perú. Chile, además, se opuso a la participación de actores externos en un asunto local.

Puede decirse que Estados Unidos desarrolló una muy mala relación con Chile en los años ochenta y noventa dada la influencia británica y la rivalidad marítima y comercial con ese país;²³ y que, para equilibrar, buscó la amistad de los brasileños. En Brasil, uno de los cambios que llegó con el republicanismo fue el deseo de diversificar el capital y aminorar la

²⁰ Lawrence A Clayton, *Estados Unidos y el Perú, 1800-1995*, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, 1998. Fredrick B Pike, *The United States and the Andean Republics. Peru, Bolivia and Ecuador*, Harvard University, Cambridge, 1977.

²¹ En Asia, en cambio, tuvo una actitud colonialista más clásica (piénsese en la *Open Door Policy*).

²² De hecho dio armas a Perú, donde tenía relativamente más inversiones. Esta buena relación financiera y comercial se afianzó en la posguerra, sobre todo por el infame contrato Grace y la explotación minera de Cerro de Pasco. Estados Unidos incluso contempló establecer una base naval en Chimbote.

²³ Chile rivalizó y a veces superó a Estados Unidos en esos términos antes de los años ochenta. La flota y harina chilenas compitieron a la par con las estadounidenses. Pero la Guerra del Pacífico, la “guerra fría” con Argentina y el golpe de Estado de 1891 debilitaron la posición oceánica y militar de Chile. Ambos países estuvieron a punto de guerrear después de que en esa guerra civil murieron marineros del *Baltimore*. Este último tema recibe tratamiento amplio en la historiografía de Estados Unidos porque se cita como muestra de su creciente presencia en el Pacífico sur. William F. Sater, *Chile and the United States. Empires in Conflict*, University of Georgia, Athens, 1990. Frederick B. Pike, *Chile and the United States, 1880-1962. The Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to United States Diplomacy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1963.

influencia británica. Por eso el gobierno brasileño recibió gustoso las aproximaciones estadounidenses. Para principios del siglo XX Estados Unidos y Brasil habían establecido la relación especial de cooperación que se mantiene incluso hoy día.²⁴ Con esto, los estadounidenses empezaron a entender y compenetrarse un poco más en las dinámicas sudamericanas.

Aun así, en las últimas décadas del siglo XIX, la potencia norteamericana había estado más ocupada manteniendo (o alterando) la estabilidad y el equilibrio entre los poderes menores de su propio sistema (donde concentró sus recursos y esfuerzos diplomáticos y luego intervencionistas).²⁵ Los sucesos políticos sudamericanos simplemente no afectaron su seguridad con tanta premura, con lo cual se fortalece la tesis de ver sistemas separados.

2.2 México y el sistema de América Sur

Durante décadas México no tuvo representación permanente en América Latina. Los primeros contactos entre diplomáticos latinoamericanos se dieron en Europa y Estados Unidos mientras buscaban financiamiento y reconocimiento.²⁶ Lo que sorprende es que contactos informales de este tipo suplieron la necesidad de establecer relaciones formales (más costosas) por mucho tiempo. Todavía en décadas tardías del siglo XIX algunos mensajes entre países latinoamericanos se transmitían por medio de sus representantes en Washington. Matías Romero mantenía al gobierno mexicano informado de acontecimientos latinoamericanos según los escuchaba de otros embajadores, los medios y los políticos en Estados Unidos.

México se aproximó a Sudamérica inicialmente a través de Gran Colombia y Perú (sus ligas tradicionales) así que las relaciones en el lado del Pacífico se desarrollaron más rápido. Chile y México intercambiaron encargados de asuntos comerciales y firmaron un tratado

²⁴ La relación fue tratada recientemente por Joseph Smith en *Unequal Giants. Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

²⁵ Considérese que en los países del sistema de América Sur, el nacionalismo no adquirió los tintes antiyanquis que en los de América Media, al menos no tan temprano.

²⁶ Mariano Michelena y Vicente Rocafuerte propiciaron la unidad diplomática con otras naciones americanas que buscaban reconocimiento en Londres. Ahí se dieron los primeros desencuentros, pues algunos quisieron negociar la paz con España en nombre de otros. A veces colaboraron, a veces compitieron (por ejemplo, los brasileños buscaron préstamos independientemente).

comercial bastante temprano, en parte por el deseo chileno de aumentar la presencia de Valparaíso en la costa.²⁷ Esto contrastó con la relación de México con Buenos Aires, cuyos representantes negociaron con México sólo porque ese país quedaba de camino hacia Estados Unidos. Argentina y México establecieron relaciones diplomáticas hasta los sesenta.

Las relaciones mexicanas con Sudamérica eran esporádicas y se desarrollaban de acuerdo a intereses o tendencias momentáneas. Por ejemplo, México buscó lazos más profundos con varios países sudamericanos cuando una figura específica, Lucas Alamán, fue parte del gobierno.²⁸ Él fue quien envió las primeras dos misiones a América Latina (1831): una a Centroamérica y Colombia encabezada por Manuel Díez de Bonilla²⁹ y otra a Sudamérica dirigida por Juan de Dios Cañedo.³⁰ El segundo buscó ganar apoyo frente a España, firmar tratados, ofrecer mediación en algunos conflictos internacionales y explorar la posibilidad de que México dirigiera el movimiento hispanoamericano.

Lamentablemente, ni los enviados mexicanos recibieron mucha atención ni el gobierno mexicano mantuvo muy en pie estas iniciativas después de la retirada de Alamán. México se desentendió progresivamente de las dinámicas del sistema de América Sur y casi totalmen-

²⁷ Pero luego disminuyó el comercio con Perú; Rubén Ruiz Guerra, *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2007. Ver también María Cecilia Zuleta, *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

²⁸ Esas ideas le venían desde que fue representante en las Cortes en 1821. Alamán estuvo detrás de la mayoría de los proyectos de cooperación militar con Gran Colombia y económica con toda América Latina (ver capítulo 2). De viejo se desencantó y apoyó el monarquismo; Méndez Reyes, *op. cit.*, *passim*.

²⁹ Casi concluyó un tratado comercial con Centroamérica pero fue detenido por el conflicto fronterizo con Guatemala. La misión no continuó según lo planeado por la desintegración de esa confederación y luego la de Gran Colombia (López Portillo, *op. cit.*, pp. 72-74).

³⁰ Entre Ecuador y Perú debía ofrecer arbitraje; en Chile buscar la ratificación del tratado comercial; en Argentina mediar en la guerra civil; en Bolivia indagar sobre minas y azogue; y en Brasil buscar un primer tratado. El primer problema fue que demoró en Lima (donde consiguió un tratado comercial similar al chileno). (Se sabe poco de su participación durante la Confederación Perú-Boliviana.) El segundo problema fue que se topó con muchas negativas de alianza con un país distante como México (y el reconocimiento implícito de sistemas separados): “Los miembros de este cuerpo [América Latina] no pueden auxiliarse del mismo modo y con igual eficacia unos a otros, que aunque todos concurren a un mismo fin, los medios que pueden poner en acción serán siempre diferentes según las posiciones en que se hallan” (vale la pena leer la carta completa de Joaquín Tocornal a Cañedo, Santiago, 17 de junio de 1834, citada en Luis Chávez Orozco, “Apéndice”, *Historia diplomática de México*; *apud* Zuleta, *op. cit.*, pp. 33-36). El siguiente enviado a Sudamérica, Crescencio Rejón, recibió instrucciones casi idénticas a las de Cañedo en 1843. Pero su misión fracasó por penurias financieras (todos los recursos fueron a los asuntos yucateco y texano) y falta de voluntad política de todos.

te después de la guerra con Estados Unidos, país al cual tuvo que dirigir todas sus atenciones.³¹ Fue durante el Porfiriato que el gobierno mexicano volvió a organizar una misión integral para Sudamérica, la de Santiago Sierra.³² Lejos de buscar la cooperación hispanoamericana, ésta se envió con el propósito de mejorar los lazos bilaterales con países clave, diversificar el comercio, legitimar el nuevo gobierno y romper el aislamiento causado por la intervención francesa. México no albergó aspiración política alguna y no ofreció mediación ni siquiera en los conflictos más graves. Tenía recursos insuficientes para esa tarea y muy poco que ganar, pues sabía que ningún país sudamericano tendría la capacidad o el interés de corresponder ayudándole a equilibrar su relación con la potencia hegemónica.³³

Aunque sí hubo más contacto y comercio con Sudamérica en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX (sobre todo con Chile), éste fue poco importante en términos globales porque las economías casi nunca fueron complementarias. De hecho, en sus avances bilaterales y su colaboración con Estados Unidos en la organización de las conferencias panamericanas, México se vio a veces como un lacayo de los intereses comerciales estadou-

³¹ La relación con Brasil se había perseguido débilmente y se abandonó por completo en los años cincuenta por considerarse onerosa y sin sentido. La intervención francesa introdujo un cambio momentáneo en este aspecto, pues Maximiliano buscó buena relación con su pariente Pedro II. En años posteriores, Díaz tuvo mejor relación con la república brasileña y se intercambiaron representantes con más regularidad, pero los países siguieron desconectados, sobre todo, por su nula complementariedad económica. María Guadalupe Huerta Serrano y Miguel Casado Álvarez, *Relaciones diplomáticas México Brasil, 1822-1959. Guía documental*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994; Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil, 1822-1993*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2001.

³² La encabezó en 1878 en sustitución del titular. Su objetivo era afianzar lazos bilaterales y comerciales con Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (ya sin planes de confederación o alianza). Sierra cumplió con creces —se le considera el padre de las relaciones modernas con esos países— desacreditando los planteamientos bolivarianos de años anteriores y sugiriendo organizar misiones por bloques regionales (con lo cual vislumbró distintos sistemas en el subcontinente). Notablemente, dio la mayor importancia a Colombia y Venezuela, una intermedia a Perú y Bolivia y la menor a Argentina, Brasil y Paraguay. Ante la Guerra del Pacífico (que interrumpió sus esfuerzos y acabó con la misión), Sierra sólo recibió instrucciones de estar al tanto y desalentar el intervencionismo estadounidense. Hacer más hubiese comprometido la relación con Estados Unidos y el apoyo frente a Guatemala. Celia Wu Brading, *Santiago Sierra. La diplomacia mexicana en América del Sur y la Guerra del Pacífico, 1878-1879*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995; Zuleta, *op. cit.*, pp. 44-47.

³³ Ciertamente no lo habían hecho en los dos momentos más críticos. De hecho, se considera que el comienzo de la participación sudamericana en la política norteamericana es la mediación ABC en Niagara Falls entre Estados Unidos y revolucionarios mexicanos (1914-1915); *ibid.*, pp. 77-89. (Nuevamente, la integración de un sistema interamericano o continental se percibe en ya pleno siglo XX, en un contexto completamente diferente de revolución y guerras mundiales que ya no nos corresponde analizar.) Los países sudamericanos se preocuparon de que México se debilitara y que eso llevara a mayor intervencionismo de Estados Unidos, y buscaron el equilibrio (pero otros dicen que Estados Unidos los invitó para dar una fachada multilateral).

nidenses. Carranza buscaría modificar esta imagen al criticar abiertamente el intervencionismo estadounidense y diversificar y aumentar notablemente los lazos con Centro y Sudamérica, pero esto ocurrió en circunstancias que ya no nos corresponde analizar. Además, el argumento central no se altera: antes y después de la revolución, México fue ajeno a las dinámicas de poder de los sistemas sudamericanos.

2.3 Otro posible sistema

Finalmente queda Colombia. A lo largo de este trabajo, este es el país que más dificultades analíticas presentó dada su participación en ambos sistemas. Esto refleja su posición geopolítica privilegiada y a la vez dificultosa, su historia, su desarticulación inicial como Estado-nación y su política exterior ambiciosa, que quizá también fue ambivalente e indecisa.

Por la forma como he planteado este trabajo, Colombia emerge como un actor internacional fragmentado y menos relevante que otros en ambos sistemas. En lugar de consolidarse como el eje continental, perdió su papel protagónico en las relaciones económicas del sistema de América Norte y tuvo que conformarse con un tener un papel de regulador del equilibrio con Perú y Chile, que de todas maneras lo superaron en fuerza y protagonismo.

No obstante, en este trabajo ya no tuve la oportunidad de examinar a fondo las relaciones y tensiones locales entre Colombia, Venezuela, las Guayanas y Brasil. Con la expansión de estos países a la selva se gestó toda una serie de relaciones, intereses y conflictos jurisdiccionales que —podría argumentarse— consolidaron un tercer sistema menor dentro del gran sistema de América Sur. Quede señalado esto como hipótesis para una investigación futura y baste señalar que, de ser sostenible esta idea, Colombia probablemente emergería como un actor que compartió y compitió más equilibradamente por el dominio de este sistema con Brasil —y contribuyó con eso a la contención de la expansión brasileña y al equilibrio global del sistema de América Sur.

PARTE II. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

3. CONFIRMACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Con el trabajo anterior he repasado la mayoría de los elementos necesarios para defender la tesis de que a lo largo del siglo XIX se presencié el origen, desarrollo y consolidación de dos grandes sistemas internacionales en el continente americano. En la definición de los mismos hice una serie de suposiciones.

La primera fue que los actores que los conformaron no siempre fueron Estados-nación unitarios. Los sistemas internacionales americanos se formaron a partir de la interacción entre decenas de unidades políticas intermedias y menores que negociaron y lucharon por su supervivencia e incorporación a una u otra agrupación territorial soberana. Es gracias a esta visión que pude hacer un estudio complejo de la estructura y las dinámicas macropolíticas en el continente en los años previos a la consolidación del Estado. La complejidad y diversidad de las relaciones intra e internacionales fue fuente de buena parte de los conflictos pero a veces también facilitó el desarrollo de sistemas de relaciones más equilibrados.

El segundo supuesto fue que las dinámicas descritas en el párrafo anterior se originaron desde la etapa colonial, que fue cuando se definieron las bases de las relaciones “internacionales” entre entidades más o menos autónomas dentro de tres imperios. En este sentido, hubo mucha continuidad a pesar de la emancipación política –podría incluso argumentarme que fuera de las grandes expansiones sobre el Oeste estadounidense, Amazonas, Patagonia y Atacama, hubo muy pocas variaciones en los esquemas territoriales fijados previamente. Así, en lugar de verse únicamente como una etapa de inmadurez, caos y fragmentación, el siglo XIX americano se yergue como parte final de un periodo fundacional en el que se acabaron de definir las relaciones de poder en el continente, cuando unidades políticas diversas operaron en anarquía y tuvieron que competir por su supervivencia o expansión.

La tercera suposición fue que las indefiniciones territoriales y los conflictos diplomáticos resultantes fueron causa de tensiones y guerras mas no el origen de fondo de las rivalidades. Por el contrario, muchos de esos enfrentamientos se presentaron cuando dos o más entidades políticas bastante bien definidas se desarrollaron y expandieron sobre zonas anteriormente despobladas. Este matiz es importante porque desempaña la visión de que las relaciones internacionales en América Latina estuvieron dominadas por una miríada de riñas bilaterales localizadas que imposibilitaron acuerdos o un funcionamiento o integral. En concreto, la ausencia de (buenas) relaciones (diplomáticas, comerciales) no necesariamente significó la falta de encuentros o confluencias en el sistema internacional.

El cuarto supuesto fue que los sistemas americanos se formaron independientemente de una serie de condiciones internas y externas con las que suele explicarse la debilidad (interna e internacional) de los actores individuales. Pensando en el ámbito interno, habría que decir que los sistemas se formaron a pesar de (y a veces debido a) la inestabilidad e inmadurez política, el desarrollo socioeconómico desigual, el regionalismo y la diversidad de instituciones e intereses. Ninguno de estos factores imposibilitó que las unidades integrantes del sistema identificaran intereses internacionales coincidentes o encontrados.

Tornando al ámbito externo, habría que decir, primero, que los sistemas americanos se formaron a la par y a pesar de la integración de un sistema capitalista mundial que subordinó los intereses económicos de todas las regiones del mundo a los centros industriales europeos (y luego Estados Unidos). La dependencia económica —la búsqueda de capital y comercio— estuvo detrás de muchas desigualdades y rivalidades en América pero no explicó todas las decisiones políticas ni evitó la creación de relaciones e intereses autónomos.

Segundo, habría que señalar que los sistemas americanos también se formaron a la par y a pesar de los intentos por establecer acuerdos u organizaciones de cooperación hispanoamericana o interamericana. De hecho, era necesario que los sistemas se consolidaran (que

las relaciones e intereses locales se definieran, que los conflictos esenciales se resolvieran, y que hubiera estabilidad y equilibrio) para que los actores pudieran pensar en integrar un sistema más amplio o para que tuvieran esperanzas de cooperar a gran escala.

Tercero, no puede perderse de vista que los sistemas internacionales se formaron gracias a ciertas condiciones políticas internacionales como el aislamiento americano y el equilibrio de poder europeo. Sin embargo, los sistemas también se crearon y fortalecieron a pesar del (y a veces gracias al) intervencionismo de las potencias que, al buscar alterar los equilibrios locales o reducir la autonomía de los actores y sistemas americanos, hicieron más conscientes a éstos de la necesidad de alcanzar un *modus vivendi* entre ellos para aminorar la inestabilidad y vulnerabilidad frente al mundo.

Aquí habría que agregar un último supuesto: que en la definición de los integrantes de dos sistemas americanos también quedaron establecidos sus actores externos —aquellos que siguieron teniendo influencia pero no fueron parte del sistema por carecer de intereses intensos, regulares y entrecruzados. Los europeos siempre fueron actores externos en el continente americano, mientras que los actores de un sistema americano fueron actores externos en el otro y viceversa. La fuerza e influencia (proyección) de un actor externo dependió de su estabilidad y desarrollo y de la posición que ocupó en su propio sistema.

Los dos sistemas americanos nacieron y permanecieron distintos por sus antecedentes, integrantes y dinámicas. El sistema de América Media fue un sistema unipolar, desigual o de dominio hegemónico en el que un solo poder se expandió sin encarar contenciones y contriñó las aspiraciones internacionales de los demás actores, a quienes controló política y económicamente. Esa potencia hegemónica entonces 1) buscó consolidar un sistema en el que todos los actores tuvieran lazos primordiales con ella; 2) aspiró a mantener la estabilidad integral de sus dominios (*Pax*) y un equilibrio adecuado entre los actores menores que favo-

reciera sus propios intereses; y 3) garantizó la seguridad de todos frente al intervencionismo de actores externos. Con todo, los actores menores fueron desiguales entre sí y compitieron por el mejor acomodo dentro del sistema mayor. Algunos se convirtieron en potencias medias que colaboraron con la potencia hegemónica para mantener el *status quo* (a cambio de mayores favores) y otros quedaron como actores totalmente dirigidos o subordinados.

En contraste, el sistema de América Sur fue un sistema multipolar, más igualitario o de dominio compartido (y competitivo) en el que operó el equilibrio de poder ya fuese por decisiones de los actores o por condiciones estructurales. Este sistema, de hecho, se integró a partir de al menos dos sistemas menores que también tuvieron poderes dominantes y subordinados en cierto equilibrio y en los que predominó un orden bipolar. Con el tiempo, empero, los actores de los dos sistemas menores se expandieron y coincidieron en territorios e intereses recíprocos. Entonces se integró un único sistema subcontinental estable y equilibrado en el que ninguno de los tres o cuatro actores dominantes pudo imponerse totalmente por las acciones y reacciones anticipadas de los demás. Al equilibrio contribuyeron una serie de actores menores que exacerbaban o aminoraron conflictos bilaterales particulares e incidieron en los equilibrios globales. Así pues, tanto en el sistema mayor como en los sistemas constitutivos hubo desigualdades pero también contribución de todos a la estabilidad, el equilibrio global y la repulsión del intervencionismo.

Con todo, ambos sistemas tuvieron sus similitudes. Los dos tuvieron una etapa incipiente en la que se establecieron las condiciones básicas de su funcionamiento; en general, los actores que lograron vencer la fragmentación con más éxito (Estados Unidos, Chile, Brasil, la Confederación de Rosas) se expandieron y asentaron su dominio sobre los que no. Los dos sistemas también sufrieron una etapa de transición en las que se alteró el funcionamiento acordado por distintas razones (fortalecimientos o debilitamientos individuales, actitudes revisionistas, intervencionismo). Sin embargo, las alteraciones tendieron a revertirse y ambos

sistemas se consolidaron como los describí arriba en el último tercio del siglo XIX. En el proceso, todos los actores (dominantes y dominados) lucharon por maximizar sus perspectivas de supervivencia frente a los demás. Su fortalecimiento como Estados ayudó.

Al irse consolidando, los dos sistemas se volvieron cada vez más estables en sus acuerdos y funcionamiento: más permanentes. De hecho, podría argumentarse que los dos sistemas siguen existiendo hoy y que su funcionamiento sólo se ha alterado momentáneamente debido a eventos excepcionales (como la revolución mexicana, la revolución cubana, la guerra centroamericana,³⁴ la guerra del Chaco, la guerra de las Malvinas).

Manteniéndonos en el período de estudio decimonónico, estabilidad significó dos cosas. Por un lado, implicó relativamente pocos conflictos interestatales de gran escala dentro de cada sistema. Esto se debió a que creció el deseo de los actores dominantes de mantener el *status quo* (su poderío y las desigualdades). Esos actores tuvieron cada vez mayores incentivos para evitar ajustes o desajustes que alteraran la estructura y los equilibrios de poder que convenían a sus intereses. No siempre lo lograron. De hecho, todas las grandes guerras decimonónicas resultaron de intentos revisionistas, expansionistas o “revolucionarios” (dos triunfaron –Estados Unidos eliminó el equilibrio de poder en Norteamérica, Chile tomó porciones de sus vecinos– y dos no –Bolivia no consiguió anexionar a Perú, Paraguay no derrotó a Brasil, ninguno de los dos obtuvo un corredor al mar).³⁵ Sin embargo, de ahí en fuera sólo hubo conflictos de menor escala³⁶ y ajustes relativamente menores. Y tras cada uno de estos cuatro grandes conflictos hubo vencedores y derrotados absolutos, jerarquías y desigualdades más definidas, un *status quo* más definitivo y, por tanto, mayor estabilidad.

³⁴ Ésta, por ejemplo, introdujo una desestabilización local dentro del sistema hegemónico. Esa desestabilización fue aprovechada y promovida (asistida) por la Unión Soviética, un agente externo.

³⁵ El poder llevó a considerar el revisionismo y el expansionismo (en Chile, Paraguay, Guatemala), pero también el idealismo (Estados Unidos) y la desesperación.

³⁶ Aunque no de menor duración, y eso es lo que genera la visión de que el siglo XIX latinoamericano estuvo tan permeado por la guerra. Pero mi argumento muestra que en términos estructurales no hubo tanta inestabilidad.

Por otro lado, estabilidad también implicó relativamente pocos casos de intervencionismo extranjero exitoso —no uno meramente amenazante sino uno realmente alterador de los acuerdos territoriales y equilibrios establecidos. Fuera de casos excepcionales (en México, Buenos Aires, Nicaragua) hubo pocos casos en los que ocurrió tal cosa. Y mi opinión es que la existencia de sistemas cada vez más sólidos facilitó la reacción exitosa ante el intervencionismo, pues sobre todo los actores dominantes tenían un acuerdo establecido y valioso que defender. Ambos sistemas repelieron a los actores externos con éxito. La diferencia es que mientras en América Media esto dependió fundamentalmente de un poder (y hubo grandes riesgos cuando ése estuvo “ausente”), en América Sur la defensa involucró a la colectividad.

En pocas palabras: al entenderse de forma sistematizada, el siglo XIX latinoamericano emerge como un periodo más estable y mucho menos caótico de lo que suele suponerse.

4. UTILIDAD Y FUTURO DEL ESTUDIO

Para concluir sólo me resta agregar que a pesar de que con este trabajo se tienen suficientes elementos para reconsiderar los supuestos simplistas con los que a veces se atiende la historia de las relaciones internacionales en América Latina, éste sólo ha sido un primer paso para lograr esa tarea. Como señalé al principio, con este trabajo simplemente busqué definir una maqueta general novedosa a partir de la cual enfocar estudios específicos futuros ya sea de porciones o relaciones particulares dentro de un sistema. Sólo con una investigación profunda de las fuentes primarias —con historias diplomáticas cuidadosas de cada caso— se podrán afinar o confirmar definitivamente los planteamientos aquí expuestos.

Esta tesis también puede servir de base para otros estudios. Primero, sería un buen punto de partida para examinar al menos el siguiente periodo histórico (1898-1930s), caracterizado por mayor autoritarismo e intervencionismo en ambos sistemas por parte de Estados Unidos (ahora una potencia mundial) pero también por menos conflictos fronterizos en América Latina y mayor fuerza y acuerdos continentales en el sistema interamericano. En ese

estudio sería interesante, sobre todo, examinar qué tanto logró el sistema de América Sur contrarrestar al actor dominante en los sistemas de América Media y América Norte.

Segundo, si este trabajo se volteara de dentro hacia fuera cual una prenda de ropa, sería una plantilla adecuada para estudiar el intervencionismo en América Latina de forma conjunta y comparada (algo positivo en vista de que la norma es estudiar caso por caso, o relación por relación). Pienso que se llegaría a conclusiones interesantes sobre las diferencias entre el imperio informal británico en Sudamérica, el colonialismo europeo en América Media y el intervencionismo estadounidense en Centroamérica y el Caribe.

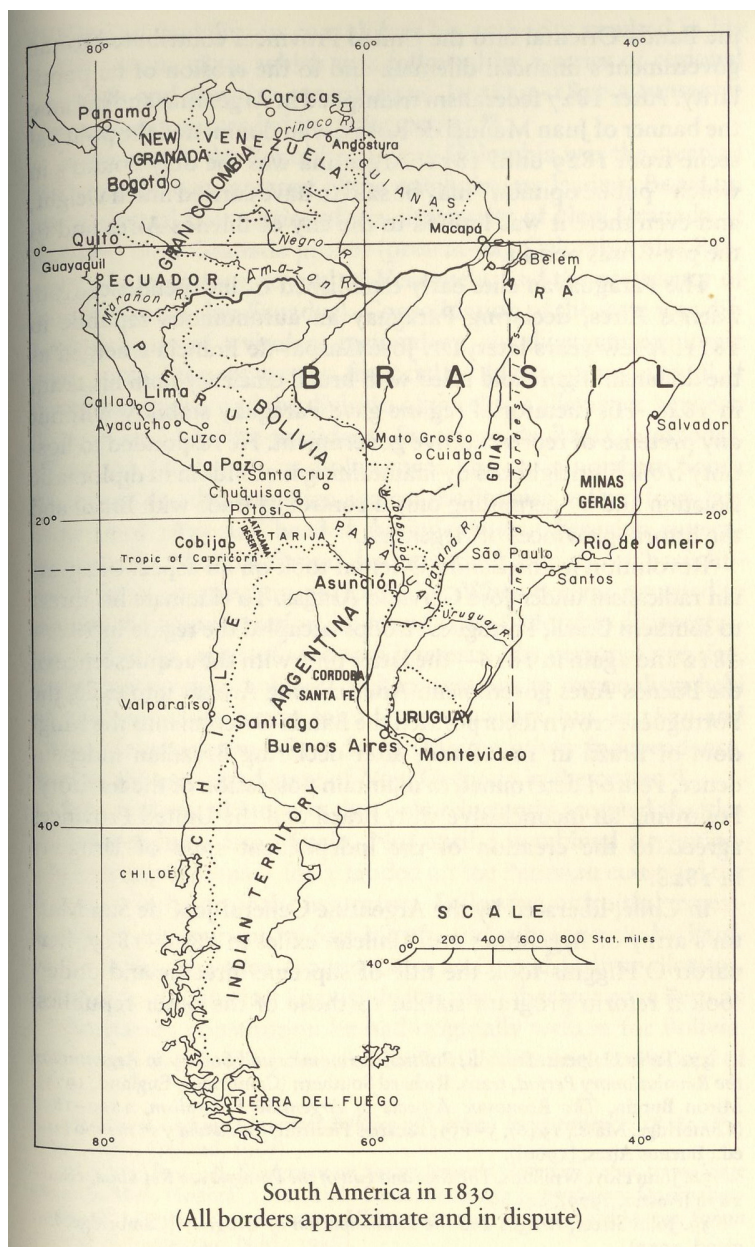
Tercero, creo que sería fascinante aplicar el planteamiento de estudio a otras regiones mundiales y periodos históricos. El caso americano es excepcional porque significó la formación de los primeros sistemas estatales modernos y poscoloniales de la historia. No hay nada con qué compararlos a lo largo del siglo XIX. Sin embargo, en el siglo XX surgieron sistemas interestatales autónomos en Medio Oriente, África, Asia Central, el Sudeste Asiático. Ahí también habría que determinar sus orígenes y dinámicas.

Finalmente, un estudio histórico es valioso en sí mismo pero también en función de su utilidad actual. Más allá de aceptar o no que los dos sistemas americanos que describí siguen existiendo y explicando o contrastando con algunas dinámicas contemporáneas (el caso Contadora en Centroamérica, los sistemas de tráfico ilegal de droga, la búsqueda boliviana de un oleoducto al mar, las aspiraciones sudamericanas de la Venezuela chavista), creo que un entendimiento integral de la historia de las relaciones internacionales americanas es fundamental para percibir las continuidades y cambios esenciales del presente con el pasado. Y creo que hay continuidades pero un cambio fundamental: antes del siglo XX, antes de un mundo con una superpotencia, hubo dos sistemas internacionales diferenciados en América.

APÉNDICES



Fuente: Keen y Haynes, *op. cit.*, p. 184.



Fuente: Seckinger, op. cit., p. 21.

BIBLIOGRAFÍA

- Agor, Weston H. y Andrés Suarez, "The Emerging Latin American Political Subsystem", en *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 30, No. 4, 1972, pp. 153-166.
- Albrecht-Carrié, René. *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, Methuen, London, 1958.
- Anderson, Matthew Smith. *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, Longman, New York, 1993.
- Annino, Antonio. "Imperio, constitución y diversidad en la América hispana", en *Historia Mexicana*, Vol. 48, No. 1, 2008, pp. 179-228.
- Armstrong, James David. *Revolution and World Order. The Revolutionary Stage in International Society*, Clarendon, Oxford, 1993.
- Atkins, G. Pope. *Latin America and the Caribbean in the International System*, cuarta edición, Westview Press, Boulder, 1999. [Primera edición, 1977.]
- Bailey, Norman. *Latin America in World Politics*, Walker and Company, New York, 1967.
- Banks, Michael, "Systems Analysis and the Study of Regions", en *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 1969, pp. 335-360.
- Bemis, Samuel Flagg. *The Latin American Policy of the United States. An Historical Interpretation*, Harcourt, New York, 1943.
- Bernstein, Harry. *Origins of Inter-American Interest, 1700-1812*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1945.
- Bethell, Leslie. *The Paraguayan War, 1864-1870*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, 1996. [Research Papers No. 46.]
- (ed.). *Spanish America after Independence, c. 1820-c. 1870*, Cambridge University Press, New York, 1987. [Tercer volumen de *The Cambridge History of Latin America*.]
- Blumberg, Arnold. "The Diplomacy of the Mexican Empire, 1863-1867" en *Transactions of the American Philosophical Society, New Series*, Vol. 61, parte 8, 1971.
- Bosch García, Carlos. *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, 1819-1848*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1961.
- Bridge, Francis Roy y Roger Bullen. *The Great Powers and the European States System, 1815-1914*, Longman, London, 1980.

- Bull, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, MacMillan, New York, 1977.
- Bulnes, Gonzalo. *Guerra del Pacífico*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1955.
- Burchill, Scott, Andrew Linklater *et al.* *Theories of International Relations*, segunda edición, Palgrave, New York, 2001. [Primera edición, 1996.]
- Burkholder, Mark A. y Lyman L. Johnson. *Colonial Latin America*, segunda edición, Oxford University Press, New York, 1994.
- Burr, Robert N. *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, University of California Press, Berkeley, 1965.
- . *The Stillborn Panama Congress. Power Politics and Chilean-Colombian Relations during the War of the Pacific*, University of California Press. Berkeley, 1962. [University of California Publications in History, volume LXIX.]
- Bushnell, David y Neill Macaulay. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, segunda edición, Oxford University Press, New York, 1994. [Primera edición, 1988.]
- . *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- Buzan, Barry y Richard Little. *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Calvert, Peter. *The International Politics of Latin America*, Manchester University Press, Manchester y New York, 1994. [Regional International Politics Series.]
- Campo Rodríguez, Juan del. *Por la República y por la Reina. Una revisión histórica del conflicto de 1864-1871 entre España y la alianza peruano-chilena*, Asociación de Funcionarios Diplomáticos en Actividad, Lima, 2003.
- Cantori, Louis J. y Steven L. Spiegel. *The International Politics of Regions. A Comparative Approach*, Prentice-Hall, New Jersey, 1970.
- Cárcano, Ramón. *Guerra del Paraguay. Acción y reacción de la Triple Alianza*, dos volúmenes, D. Viau, Buenos Aires, 1941.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967. [Documentos teóricos 1.]
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth Simmons (ed.). *Handbook of International Relations*, SAGE, London, 2002.

- Carmagnani, Marcello. *El otro occidente. América Latina vista desde la invasión europea hasta la globalización*, traducción de Jaime Riera Rehren, El Colegio de México -Fondo de Cultura Económica, México, 2004. [Fideicomiso Historia de las Américas.]
- Carr, Edward Hallett. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, London, 1958.
- Cassels, Alan. *Ideology and International Relations in the Modern World*, Routledge, London y New York, 1996. [The New International History Series.]
- Child, Jack. *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*, Stanford University-Praeger, 1985. [Politics in Latin America. A Hoover Institution Series.]
- Clayton, Lawrence A. *Estados Unidos y el Perú, 1800-1995*, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, 1998.
- . "The Nicaragua Canal in the Nineteenth Century: Prelude to American Empire in the Caribbean" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 19, No. 2, 1987, pp. 323-352.
- Connell-Smith, Gordon. *The United States and Latin America. An Historical Analysis of Inter-American Relations*, Holstead Press, New York, 1974.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto. *Historia del Perú Contemporáneo desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, segunda edición, Pontificia Universidad Católica del Perú-Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.
- Cosío Villegas, Daniel. *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, dos tomos, Hermes, México, 1963.
- Cuevas Cancino, Francisco M. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de la historia de las relaciones interamericanas*, s.e., Caracas, 1955.
- Davis, Harold Eugene, John J. Finan y F. Taylor Peck. *Latin America Diplomatic History. An Introduction*, Louisiana State University, Baton Rouge, 1977.
- y Larman C. Wilson (ed.), *Latin American Foreign Policies. An Analysis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1975.
- Davis, William Columbus. *The Last Conquistadores. The Spanish Intervention in Peru and Chile, 1863-1866*, University of Georgia Press, s.l., 1950.
- Domínguez, Jorge I. (ed.). *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences. War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*, Garland, New York, 1994. [Essays on Mexico, Central and South America, vol. 6.]
- Easton, David. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, New York, 1953.

- Encina, Francisco Antonio, *Las relaciones entre Chile y Bolivia, 1841-1963*, Nascimento, Santiago, 1963.
- Espinosa Moraga, Oscar. *El precio de la paz chileno-argentina, 1810-1969*, tres volúmenes, Nascimento, Santiago, 1969.
- Ewell, Judith. *Venezuela and the United States. From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire*, The University of Georgia Press, Athens y London, 1996. [The United States and the Americas.]
- Fawcett, Louise y Andrew Hurrell. *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Fernández Valdés, Juan José. *Chile-Peru. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1819 y 1879*, Cal y Canto, Santiago, 1997.
- Ferns, Henry Stanley. *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Clarendon, Oxford, 1960.
- Foner, Philip Sheldon. *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism, 1895-1902*, Monthly Review, New York, 1972.
- Frazer, Robert. "The Role of the Lima Congress, 1864-1865 in the Development of Pan-Americanism", en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 39, No. 3, 1949, pp. 319-348.
- Gibson, Charles. *Spain in America*, Harper & Row, New York, 1966. [The New American Nation Series.]
- González Arriaga, Verónica. *La política exterior de México hacia Centroamérica, 1890-1906*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, Morelia, 2000. [Alborada latinoamericana, 13.]
- González Sánchez, Mario. *Relaciones consulares y diplomáticas México-Guatemala, 1821-1860. Guía documental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988. [Guía para la historia diplomática de México, 8.]
- Granados, Aimer y Carlos Marichal (comp.). *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual siglos XIX y XX*, El Colegio de México, México, 2004.
- Gray, William H., "American Diplomacy in Venezuela 1835-1865", en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 20, No. 4, 1940, pp. 551-574.
- Hall, Carolyn y Héctor Pérez Brignoli (John V. Cotter, cartógrafo). *Historical Atlas of Central America*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.
- Halperín Donghi, Tulio. *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Alianza, Madrid, 1985. [Historia de América Latina 3.]

- . *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza, Madrid, 1969.
- Haring, Clarence Henry. *The Spanish Empire in America*, Harcourt, Brace and World, New York, 1963. [Edición original, 1947.]
- Harrison, Lawrence E. *The Pan-American Dream. Do Latin America's Cultural Values Discourage True Partnership with the United States and Canada?*, Basic Books-Harper Collins, New York, 1997.
- Haskins, Ralph W. "Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847", en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 27, No. 3, 1947, pp. 467-495.
- Herring, George C. *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*, Oxford University Press, New York, 2008. [The Oxford History of the United States.]
- Huerta Serrano, María Guadalupe y Miguel Casado Álvarez. *Relaciones diplomáticas México Brasil, 1822-1959. Guía documental*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994. [Archivo histórico diplomático mexicano.]
- Inman, Samuel Guy. *Inter-American Conferences, 1826-1954. History and Problems*, University Press of Washington, Community College, Washington, 1965.
- Johnson, John J. *A Hemisphere Apart. The Foundations of United States Policy toward Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1990.
- Jordán Sandoval, Santiago. *Bolivia y el equilibrio del Cono Sudamericano*, Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1978.
- Kaiser, Karl. "The Interaction of Regional Systems: Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of Superpowers", en *World Politics*, Vol. 21, 1968, pp. 84-107.
- Karnes, Thomas Lindas. *The Failure of Union. Central America, 1824-1960*, Arizona State University, Center for Latin American Studies, Tempe, 1976. [Edición original, 1961.]
- Keen, Benjamin y Keith Haynes. *A History of Latin America*, séptima edición, Houghton Mifflin, New York, 2004.
- Kennedy, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York, 1987.
- Keohane, Robert Owen y Joseph S. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little-Brown, Boston, 1977.
- Kertesz, Stephen D., "Achievements and Pitfalls of American Diplomacy, 1776-1980" en *The Review of Politics*, Vol. 42, No. 2, 1980, pp. 216-248.

- Kissinger, Henry. *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994.
- Knight, Alan, "The Peculiarities of Mexican History: Mexico compared to Latin America, 1821-1992", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, Quincentenary Supplement, 1992, pp. 99-144.
- Kuntz Ficker, Sandra y Horst Pietschmann (eds.). *México y la economía atlántica. Siglos XVIII-XX*, El Colegio de México, México, 2006.
- LaFeber, Walter. *The New Empire. An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Cornell University Press, Ithaca, 1963.
- Langley, Lester D. *Struggle for the American Mediterranean. United States-European Rivalry in the Gulf-Caribbean, 1776-1904*, The University of Georgia Press, Athens, 1976.
- Leonard, Thomas Michael. *Central America and United States Policies, 1820s-1980s. A Guide to Issues and References*, Regina, Claremont, 1985. [Guides to Contemporary Issues, 4.]
- Little, Richard. *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Lockhart, James y Stuart B. Schwartz. *Early Latin America. A History of Colonial Spanish America and Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- López Portillo, Felicitas (coord.), Salvador Méndez Reyes y Laura Muñoz Mata. *Bajo el manto del libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela, 1821-2000*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, México, 2004. [Colección Latinoamericana.]
- Manchester, Alan Kreles. *British Preeminence in Brazil, its Rise and Decline. A Study in European Expansion*, Octagon, New York, 1972.
- Marichal, Carlos (coord.). *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2002.
- McCullough, David G. *The Path Between the Seas. The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*, Simon & Schuster, New York, 1977.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*, University of Chicago-Norton & Company, New York y London, 2001.
- Mecham, John Lloyd. *The United States and inter-American Security, 1889-1960*, University of Texas, Austin, 1961.
- Meinig, Donald W. *The Shaping of America. A Geographical Perspective on 500 Years of History. Vol. 1: Atlantic America, 1492-1800*, Yale University, New Haven, 1986.

- Méndez Reyes, Salvador. *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán, 1823-1853*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1996.
- Merk, Frederick. *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, Alfred A. Knopf, New York, 1966.
- Miller, Rory. *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Longman, London, 1993.
- Morgan, Iwan, "French Policy in Spanish America, 1830-48" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 10, No. 2, 1978, pp. 309-328.
- Morgenthau, Hans Joachim. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1959.
- Munro, Dana Gardner. *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton University, New Jersey, 1964.
- Muñoz, Heraldo y Joseph S. Tulchin. *Latin American Nations in World Politics*, segunda edición, Westview, Boulder, 1996. [Primera edición, 1984.]
- Muñoz Mata, Laura (coord.). *Mar adentro. Espacios y relaciones en la frontera México-Caribe*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2008. [Historia Internacional.]
- . *En el interés de la nación. Mexicanos y estadounidenses en el Golfo-Caribe, 1821-1830*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2004. [Historia Internacional.]
- . *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior. México y el Caribe en el siglo XIX*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto Mora, México, 2001. [Alborada Latinoamericana, 14.]
- Niess, Frank. *A Hemisphere to Itself. A History of U.S.-Latin American Relations*, traducido por Harry Drost, Zed Books, London y New Jersey, 1990. [Originalmente *Der Koloss im Norden*, Pahl-Rugenstein Verlag, Köln, 1986.]
- Ortelli, Sara y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (coord.). *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos (1854-1872)*, Universidad Autónoma "Benito Juárez", Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.
- Palacios, Guillermo. *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil, 1822-1993*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2001. [Colección Latinoamericana.]
- Palacios, Marco. *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, cuarta edición, El Colegio de México, México, 2009. [Primera edición, 1979.]

- Parkerson, Phillip Taylor. *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839*, Juventud, La Paz, 1984.
- Parry, John Horace. *The Spanish Seaborne Empire*, Alfred A. Knopf, New York, 1966. [The History of Human Society.]
- Pastor, Rodolfo. *Historia de Centroamérica*, El Colegio de México, México, 1988.
- Pelz, Stephen E. "Changing International Systems, the World Balance of Power, and the United States, 1776-1976" en *Diplomatic History*, Vol. 15, No. 1, 1991, pp. 47-81.
- . "On Systematic Explanation in International History", en *International History Review*, Vol. 12, 1990, pp. 762-781.
- Perkins, Dexter. *A History of the Monroe Doctrine*, Little-Brown, Boston, 1963.
- Peterson, Harold F. *Argentina and the United States, 1810-1960*, State University of New York, New York, 1964.
- Pieper, Renate y Peer Schmidt (eds.). *Latin America and the Atlantic World. Essays in Honor of Horst Pietschmann*, GermanyBohlau, Köln, 2005.
- Pike, Fredrick B. *The United States and the Andean Republics. Peru, Bolivia and Ecuador*, Harvard University, Cambridge, 1977. [American Foreign Policy Library.]
- . *Chile and the United States, 1880-1962. The Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to United States Diplomacy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1963. [International Studies of the Committee on International Relations.]
- Pletcher, David M. *The Diplomacy of Annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, University of Missouri, Columbia, 1973.
- Posada-Carbó, Eduardo (ed.). *Wars, Parties and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1995.
- Puchala, Donald J. *Theory and History in International Relations*, Routledge, New York, 2003.
- Ramos, R. Antonio. *La independencia del Paraguay y el imperio del Brasil*, Conselho Federal de Cultura, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro, 1976.
- Randall, Stephen. *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*, University of Georgia, Athens, 1992.
- Rauch, George v. *Conflict in the Southern Cone. The Argentine Military and the Boundary Dispute with Chile, 1870-1902*, Praeger, Westport, 1999.

- Reinton, Per Olav, "International Structure and International Integration. The Case of Latin America" en *Journal of Peace Research*, Vol. 4, No. 4, 1967, pp. 334-365.
- Robinson, Ronald y John Gallagher. "The Imperialism of Free Trade", en *The Economic History Review*, Vol. 6, no. 1, 1953.
- Rodríguez Centeno, Mabel, "México y las relaciones comerciales con Estados Unidos en el siglo XIX. Matías Romero y el fomento del café" en *Historia Mexicana*, Vol. 45, No. 4, 1996, pp. 737-757.
- Ruiz Guerra, Rubén. *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2007.
- Sater, William F. *Chile and the United States. Empires in Conflict*, University of Georgia, Athens, 1990. [The United States and the Americas.]
- Scavone Yegros, Ricardo. *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*, Servilibro, Asunción, 2004.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.
- Schoultz, Lars. *Beneath the United States. A History of U.S. Policy toward Latin America* Harvard University Press, Cambridge, 1998.
- Seckinger, Ron Leroy. *The Brazilian Monarchy and the South American Republics, 1822-1831. Diplomacy and State Building*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1984.
- Skidmore, Thomas E. y Peter H. Smith. *Modern Latin America*, Oxford University Press, New York, 1984.
- Smith, Joseph. *Unequal Giants. Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.
- , *Illusions of Conflict. Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1979.
- Thompson, William R., "The Regional Subsystem. A Conceptual Explanation and a Propositional Inventory", en *International Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1973, pp. 89-117.
- Tilly, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Russell Sage Foundation, New York, 1984.
- Toussaint Ribot, Mónica, Guadalupe Rodríguez de Ita y Mario Vázquez Olivera. *Vecindad y Diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana. 1821-1988*, Secretaría de Rela-

- ciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, México, 2001. [Colección Latinoamericana.]
- Voss, Stuart F. *Latin America in the Middle Period, 1750-1929*, Scholarly Resources, Wilmington, 2001. [Latin American Silhouettes.]
- Wallerstein, Immanuel. *The Modern World-System III. The Second Era of Great Expansionism of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s*, Academic, New York, 1988. [Studies in Social Discontinuity.]
- Walt, Stephen M. *Revolution and War*, Cornell University Press, New York, 1996.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*, McGraw Hill, New York, 1979.
- , *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Columbia University, New York, 1959.
- Whitaker, Arthur Preston. *The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline*, Cornell University, Ithaca, 1954.
- Wight, Martin. *International Theory. The Three Traditions*, editado por Gabriele Wight y Brian Porter, Leicester University Press, London, 1991.
- Winn, Peter, "British Informal Empire in Uruguay in the Nineteenth Century", en *Past & Present*, No. 73, 1976, pp. 100-126.
- Wortman, Miles, "Legitimidad política y regionalismo. El imperio mexicano y Centroamérica", en *Historia Mexicana*, Vol. 26, No. 2, 1976, pp. 238-262.
- Wu Brading, Celia. Santiago Sierra. *La diplomacia mexicana en América del Sur y la Guerra del Pacífico, 1878-1879*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- Zorrilla, Luis G. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, dos tomos, Porrúa, México, 1965. [Biblioteca Porrúa 29-30.]
- Zuleta, María Cecilia. *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008. [Colección Latinoamericana.]