



**Dos sistemas  
internacionales americanos**  
**Origen y consolidación**  
*Alejandro García Sudo*

Jornadas

172

EL COLEGIO DE MEXICO

JORNADAS

172

DOS SISTEMAS  
INTERNACIONALES  
AMERICANOS

Origen y consolidación

*Alejandro García Sudo*



EL COLEGIO DE MÉXICO

327.709034  
G2161d

García Sudo, Alejandro

Dos sistemas internacionales americanos : origen y consolidación / Alejandro García Sudo. — 1a ed. — Ciudad de México : El Colegio de México, 2017. 310 p. ; 17 cm. — (Jornadas ; 172)

ISBN 978-607-462-917-0

Incluye bibliografía: pp. 281 - 298.

1. América — Relaciones exteriores — Siglo XIX.
2. América — Política y gobierno — Siglo XIX.
3. América — Relaciones económicas exteriores — Siglo XIX.
4. Seguridad nacional — América.
5. Regionalismo — América. I. t. II. ser.

Primera edición, 2017

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.  
Carretera Picacho Ajusco No. 20  
Ampliación Fuentes del Pedregal  
Delegación Tlalpan  
C.P. 14110  
Ciudad de México, México  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-462-917-0

Impreso en México

## ÍNDICE

<i>PRÓLOGO</i> .....	11
INTRODUCCIÓN .....	17
1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO .....	17
2. LA BIBLIOGRAFÍA .....	21
3. LAS TEORÍAS .....	30
3.1. Análisis de las teorías seleccionadas .....	31
3.2. El sistema internacional .....	41
3.3. El equilibrio de poder y la estabilidad .....	48
3.4. La visión sistémica en el continente americano .....	52
4. HIPÓTESIS, PROPUESTAS CONCRETAS Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO .....	54
<i>CAPÍTULO 1. ORÍGENES, CONTEXTO Y APRECIACIÓN GENERAL</i> .....	59
PARTE I. LOS LEGADOS COLONIALES .....	60
1. EL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL Y LOS SISTEMAS COMERCIALES ATLÁNTICOS .....	60

1.1.	El colonialismo mercantilista . . . . .	62
1.2.	La integración de un único sistema económico y sus consecuencias . . . .	66
2.	LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA CONTINENTAL. .	74
2.1.	Los modelos contrastantes de organización colonial . . . . .	76
2.2.	El origen de los principales núcleos de poder . . . . .	77
2.2.1.	El caso hispanoamericano . . .	77
2.2.2.	Casos contrastantes . . . . .	85
2.3.	El origen de las relaciones entre las unidades políticas . . . . .	90
2.3.1.	La importancia de las unidades intermedias. . . . .	91
2.3.2.	Las zonas marginales y fronteras . . . . .	95
PARTE II.	EL CONTEXTO DECIMONÓNICO . . . .	98
3.	LAS CONDICIONES AMERICANAS . . . . .	99
3.1.	El legado de las guerras de independencia. . . . .	99
3.2.	El panorama interno . . . . .	103
3.2.1.	El panorama socioeconómico. . . . .	104
3.2.2.	El panorama sociopolítico. . .	106
3.2.3.	El panorama diplomático. . .	112
4.	LAS CONDICIONES EUROPEAS . . . . .	114

<i>CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE AMÉRICA MEDIA.</i> . . . . .	125
1. LA ETAPA PREVIA. EL SURGIMIENTO DE UN ESTADO EXPANSIONISTA . . . . .	127
2. LA ETAPA INCIPIENTE. INTEGRACIONES, DESINTEGRACIONES Y PROYECTOS FALLIDOS . . . . .	136
3. LA ETAPA DE TRANSICIÓN. DOS DÉCADAS DE ALTERACIONES MOMENTÁNEAS . . . . .	160
4. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. NUEVAS RELACIONES EN FUNCIÓN DE LA POTENCIA HEGEMÓNICA . . . . .	167
 <i>CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE AMÉRICA SUR</i> . . . . .	187
1. LA ETAPA INCIPIENTE. LA BÚSQUEDA DE HEGEMONÍA LOCAL . . . . .	190
1.1. La rivalidad luso-argentina y el sistema de Río de la Plata. . . . .	190
1.2. La rivalidad chileno-peruana y el sistema de la Costa del Pacífico. . . . .	205
2. LA ETAPA DE TRANSICIÓN . . . . .	222
3. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN. HACIA UNA TOTAL ESTRUCTURA MULTIPOLAR. . . . .	231
 <i>CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES.</i> . . . . .	249
PARTE I. OTROS POSIBLES SISTEMAS Y RELACIONES . . . . .	249
1. EN POS DEL ACUERDO COLECTIVO . . . . .	249
2. RELACIONES ENTRE SISTEMAS. . . . .	259

2.1. Estados Unidos y el sistema de América Sur . . . . .	260
2.2. México y el sistema de América Sur. . . . .	264
2.3. Otro posible sistema . . . . .	269
PARTE II. RECAPITULACIÓN	
Y CONCLUSIONES . . . . .	270
3. CONFIRMACIÓN DE LAS HIPÓTESIS . . . . .	270
4. UTILIDAD Y FUTURO DEL ESTUDIO . . . . .	278
<i>BIBLIOGRAFÍA</i> . . . . .	281
<i>ÍNDICE DE NOMBRES</i> . . . . .	299

*En memoria de  
Robert N. Burr (1916-2014)*



## PRÓLOGO

El texto que presento a continuación fue mi tesis de licenciatura (El Colegio de México, 2010), ganadora del Premio Adrián Lajous Martínez a la mejor tesis de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, 2011: “Origen y consolidación de dos sistemas coloniales americanos: una propuesta para replantear el estudio de las relaciones políticas en América durante el siglo XIX”. Se reproduce aquí sin cambios sustanciales, aunque con ligeras correcciones editoriales y de contenido. Agradezco al doctor Javier Garciadiego Dantan por su generosa oferta de publicar este volumen y a la maestra María Celia Toro Hernández por su amistad y valioso apoyo durante y tras la elaboración de la tesis. Asimismo, quedo en deuda con todos aquellos profesores y colegas que consideraron este estudio lo suficientemente valioso como para citarlo en publicaciones o asignarlo en sus cursos de licenciatura. Espero que la presente obra continúe sirviendo a fines similares.

Al hojear el índice, varios lectores me han señalado que este estudio suena hartito ambicioso; piensan que

no hay manera de hacerle justicia a una temática tan amplia en un solo volumen. Considero pertinente hacer una aclaración. Mi intención nunca fue escribir una historia exhaustiva de las relaciones internacionales del continente americano entre 1500 y 1900. Lo que buscaba, más bien, era valerme de aspectos clave de dicha historia para fundamentar una visión macros cópica de las relaciones interamericanas libre de algunos de los supuestos presentistas y eurocéntricos que han predominado en buena parte de la literatura académica en Hispanoamérica y en el mundo anglosajón. Invito al lector a acercarse a *Dos sistemas internacionales americanos: Origen y consolidación* no tanto como un breviarío histórico, sino como un tratado que invita a cuestionar y reformular algunas de las premisas conceptuales y metodológicas con las que se suele escribir y teorizar la historia de las relaciones internacionales en el hemisferio occidental (y quizá incluso la de otras regiones).

Por ejemplo, una de las cosas que he querido señalar es que no hay razón para recurrir a planteamientos excepcionales o exclusivos de una llamada periferia tercermundista para estudiar las relaciones internacionales del continente americano pues, en mi opinión, los sistemas y subsistemas internacionales del hemisferio occidental han operado y operan con principios similares a los europeos, ya sea en Norteamérica o en Sudamérica. Así, en lugar de defender una teoría alternativa para regiones débiles o subordinadas a las potencias mundiales, consideré más provechoso valerme de teorías sistémicas imperantes y modificarlas a la luz de esce-

narios americanos concretos. Creo que un análisis histórico-regional como el que presento a continuación ayudará a expandir los horizontes y matizar las premisas de la teoría general de Relaciones Internacionales.

Por otro lado, también he querido resaltar que el desarrollo histórico de los sistemas internacionales americanos difiere de aquél planteado en algunos modelos estándar, en el sentido de que no todos los actores internacionales fueron siempre Estados-nación. Dar eso por sentado ha llevado a muchos analistas de la política internacional y regional a pecar de miopía histórica. En efecto, una de las propuestas centrales de este libro es que, en América, el periodo que va desde mediados del siglo XVIII hasta el último tercio del siglo XIX puede interpretarse como una etapa de reconfiguración política en la que sistemas regionales de origen colonial, orden jerárquico y composición diversa desembocaron en sistemas internacionales modernos y gobernados por interacciones interestatales anárquicas. Ese gran proceso histórico dio cabida a dos sistemas internacionales americanos principales y contrastantes entre sí: uno con Estados Unidos como potencia hegemónica y otro con varios Estados latinoamericanos manteniendo un equilibrio conjunto en ciertas regiones de Sudamérica. Como el lector podrá constatar, se trata de una propuesta sencilla pero original en su intento de trascender divisiones arbitrarias entre la América Latina y la América anglosajona y de conciliar teorías clásicas de equilibrio de poder con aproximaciones más recientes al estudio de procesos históricos mundiales y regionales.

Tengo siempre presente la observación de César Martínez y Humberto Garza acerca de que los sistemas internacionales americanos que identifiqué aquí se asemejan a dos de los complejos de seguridad regional de Barry Buzan y Ole Wæver en su libro sobre la estructura de la seguridad internacional.<sup>1</sup> Mi reacción original en 2013 fue pensar que la diferencia era semántica y que resultaba indiferente hablar de complejos de seguridad o de sistemas. No obstante, esa conclusión me pareció tan insatisfactoria que decidí emprender una revisión exhaustiva acerca de la literatura de sistemas internacionales desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. La tarea tomó tres años y desembocó en un estudio complementario titulado “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional: una revisión conceptual y bibliográfica con énfasis en el continente americano”. El propósito de ese texto era ofrecer un marco conceptual aún más sólido para “Origen y consolidación de dos sistemas internacionales americanos” y responder a algunas de las observaciones hechas al manuscrito desde 2011. Poco a poco, “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” acabó convirtiéndose en una de las revisiones historiográficas más completas de la literatura de sistemas internacionales y subsistemas regionales

<sup>1</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, citado en César Martínez Álvarez y Humberto Garza Elizondo, “La geopolítica de México y sus efectos en la seguridad nacional, 1820-2012”, en *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 1, 2013, pp. 57-106.

en español y (confío) en otra aportación útil para cursos de Relaciones Internacionales. No hubo espacio para incluir ese ensayo en esta publicación, pero el texto se encuentra disponible en la página oficial que se ha construido para esta Jornada ([www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx)). Invito al lector a consultarlo ya sea como ensayo independiente o como apartado adicional de *Dos sistemas internacionales americanos: Origen y consolidación*.<sup>2</sup>

También estoy al tanto del sesgo anglosajón de la literatura a la que recurro y de la teoría de sistemas internacionales en general. Una buena parte de los libros que se citan en *Dos sistemas internacionales americanos: Origen y consolidación* y en “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” son ingleses o estadounidenses. Una razón es que hasta épocas recientes había relativamente pocos investigadores de otras partes del mundo que publicaran tratados rigurosos de sistemas

<sup>2</sup> Para guía de quien se interese en la consulta de dicho ensayo incorpore las siguientes observaciones. El texto de “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” se divide en tres capítulos. El capítulo 1 es una revisión de la idea del sistema y de su uso en el campo de Relaciones Internacionales. El capítulo 2 es un análisis de los usos de los conceptos “región” y “regionalismo” en esa misma disciplina. Por último, el capítulo 3 es una evaluación de las dinámicas del sistema regional según distintas escuelas de pensamiento y perspectivas histórico-regionales, sobre todo las que se han referido a casos americanos. Cada parte tiene subsecciones, en algunas de las cuales sopeso la validez de hablar de sistemas en lugar de complejos de seguridad regional. Confío que con lo ahí argumentado se aclaran, expanden, refuerzan o matizan algunas aseveraciones teóricas de *Dos sistemas internacionales americanos: Origen y consolidación* que el lector tiene en sus manos.

internacionales o regionales. Otra razón, más de fondo, es que la teoría de sistemas internacionales en sí misma podría considerarse como resultante de la perspectiva e intereses de los poderes dominantes en el sistema internacional de los últimos cien o doscientos años. No cabe duda de que en algunos planteamientos y debates nos topamos no sólo con barreras disciplinarias sino con verdaderos desencuentros epistemológicos. Sin embargo, como ya señalé, he preferido apegarme a los usos de la disciplina de Relaciones Internacionales en el mundo anglosajón porque pienso que es la mejor forma de dialogar con esas comunidades académicas y hacer notar lagunas en su entendimiento de la historia de los sistemas internacionales americanos.

Quiero agradecer a mi padre, Bernardo García Martínez, cuyas enseñanzas inspiraron parte sustancial de esta investigación, y sin cuyo cariño, ayuda y apoyo incondicional no me hubiera sido posible perseverar. Y desde luego a Verónica Noriega González, por su amor y compañía constante incluso cuando hay mares de distancia.

*Mar Vista, noviembre de 2016*

# INTRODUCCIÓN

## 1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO

Éste es un ensayo 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.<sup>1</sup>

En particular, examino las características de un sistema de América Media que incluye a Estados Unidos, México, Centroamérica y porciones del norte sudame-

<sup>1</sup> 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.

ricano (Colombia y Venezuela), y las de un sistema de América Sur que incluye a Brasil y a los demás países hispanoamericanos.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Justificar esta delimitación espacial y temporal es, *de facto*, el propósito principal de este ensayo.<sup>4</sup>

La propuesta no es mecanicista o predictiva: no propongo que la pertenencia a un sistema determinó absolutamente el accionar de sus actores.<sup>5</sup> La descripción de los sistemas es sólo una herramienta útil para entender algunas condiciones comunes a que estuvieron

<sup>2</sup> De la terminología e inclusión de Estados Unidos hablo en los capítulos correspondientes.

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

<sup>4</sup> Los dos sistemas internacionales 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.

<sup>5</sup> 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 visiones "domésticas" (políticas, económicas, sociales, culturales). En el apartado teórico explico por qué no incluyo las segundas. Para una discusión más a fondo de la visión sistémica véase "Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional" en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 1.

sujetos sus integrantes y que los encaminaron por ciertos rumbos. La propuesta tampoco es normativa o constructivista: los actores no construyeron voluntariamente y no necesariamente estuvieron conscientes de esos sistemas. De hecho, una de las hipótesis centrales de este ensayo 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 con 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 llegar al *status quo* que la mayoría de los actores dominantes son capaces y están dispuestos a mantener. Hacia finales 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),<sup>6</sup> pero

<sup>6</sup> Como los sistemas internacionales son productos históricos, su estudio debe proceder cronológicamente. Sin embargo, este trabajo no busca

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.<sup>7</sup> Todo depende en última instancia de la proporción, dimensión y detalle que se quiera utilizar. Aquí he optado porque el análisis se mantenga en el nivel más general, no sólo por el espacio limitado, sino porque ésa es la única forma de distinguir los puntos esenciales, las grandes estructuras y procesos.

Siempre se podrá introducir más detalle. Cada estudio de las 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 defiendo a ultranza una teoría, sino una mirada fresca, una maqueta novedosa sobre la cual organizar el complejo mundo de las relaciones internacionales

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.

<sup>7</sup> Pensemos en los estados italianos en el Renacimiento o en el propio siglo XIX antes de su unificación, o en las decenas de provincias de países complejos como India o China.

americanas de un periodo específico. Ésa es la principal propuesta y aportación de este texto: 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 saber, que durante la mayor parte del siglo XIX los países latinoamericanos fueron débiles, tuvieron relaciones interamericanas conflictivas, se concentraron únicamente en sus relaciones con las potencias, y sus políticas exteriores estuvieron sólo definidas en función del intervencionismo. Aquí quiero matizar esta visión tan difundida y simplificadora 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 texto. La bibliografía consultada es pequeña en relación con la vastedad del campo y el periodo de estudio. Dada la amplitud del tema sería impráctico, por no decir imposible, cubrir todos los estudios pertinentes. Al mismo tiempo no hay muchos análisis que toquen esta temática de forma íntegra y por eso, paradójica y sorpresivamente, la bibliografía

“indicada” es algo escasa. Para esta investigación no tuvo sentido ahondar en casos o etapas concretas, pues de todas procuré hablar en su justa medida. Tampoco acudí a fuentes primarias porque buscaba un análisis de perspectiva amplia.<sup>8</sup> 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 argumentos y dinámicas esenciales; luego agregué detalles de obras más específicas.

Empecé por revisar libros de texto de teoría de relaciones internacionales y política exterior. La teoría será el tema del siguiente apartado. Aquí menciono que la utilidad de estos estudios fue limitada porque la teoría se suele presentar de forma abstracta, incluso en libros donde supuestamente se aplica a un caso histórico concreto. Además, los internacionalistas han atendido poco la problemática de cómo aplicar al pasado las teorías desarrolladas en el presente.<sup>9</sup> Todavía hace falta una

<sup>8</sup> Las fuentes primarias son indispensables para sustentar toda teoría, por lo que privilegié los estudios académicos que hacen referencia a aquéllas. Sin embargo, los estudios decimonónicos y de la primera mitad del siglo xx 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 una perspectiva histórica.

<sup>9</sup> Las Relaciones Internacionales se fundaron como consecuencia de las guerras mundiales y para explicar el sistema internacional contemporáneo. Ha habido un gran desarrollo teórico, pero los intereses han sido muy presentistas. El estudio de las relaciones internacionales pasadas se ha dejado a los historiadores, lo cual no es necesariamente malo mientras con alguna de estas disciplinas se alcance una síntesis como la propuesta por Donald Puchala (*Theory and History in International Relations*, Nueva York, Routledge, 2003).

propuesta adecuada para el estudio de las relaciones internacionales históricas. De particular interés, por eso, es el análisis de Barry Buzan y Richard Little en el que el sistema internacional se conceptualiza histórica y críticamente.<sup>10</sup>

En segundo lugar revisé historias conjuntas de los países americanos. Acudí a varias obras porque no todas ponen énfasis en los mismos periodos. Para ahondar en el contexto anterior al siglo XIX consulté libros clásicos del periodo colonial.<sup>11</sup> Para ese siglo, en cambio, fueron de mayor utilidad libros distintos y más recientes.<sup>12</sup> En algunos casos fue útil complementar la

<sup>10</sup> Barry Buzan y Richard Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000. *Vid. infra*, nota 58 y “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 1.

<sup>11</sup> Clarence Haring, *The Spanish Empire in America*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1963; Charles Gibson, *Spain in America*, Nueva York, Harper & Row, 1966; John Parry, *The Spanish Seaborne Empire*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966; James Lockhart y Stuart B. Schwartz, *Early Latin America. A History of Colonial Spanish America and Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; Mark A. Burkholder y Lyman L. Johnson, *Colonial Latin America*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1994.

<sup>12</sup> Tulio Halperín Donghi, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, Alianza, 1985 e *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969 (por mencionar sólo dos obras); Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1984; Leslie Bethell (ed.), *Spanish America after Independence, c.1820-c.1870*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987 (incluye artículos de diversos autores); David Bushnell y Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1994; Benjamin Keen y Keith Haynes, *A History of Latin America*, 7ª ed., Nueva York, Houghton Mifflin, 2004; Marcello Carmagnani, *El otro Occidente. América Latina vista desde la invasión europea*

narrativa con historias de países específicos. La variedad de obras me impide hacer un comentario general. Espero que en este ensayo 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 esa razón muchas veces carece de perspectiva.

En tercer lugar revisé obras y libros de texto sobre la política internacional y la política exterior latinoamericana.<sup>13</sup> Estos estudios suelen ser colecciones monográficas poco unificadas y tienden a ofrecer comentarios muy generales. La mayoría dedica buena parte del espacio a señalar las debilidades de los Estados latinoamericanos y las deficiencias de su diplomacia.<sup>14</sup> Pocos están bien informados acerca del siglo XIX, que suele

---

*hasta la globalización*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2004. La mayoría de los hechos históricos que menciono en el trabajo aparecen repetidamente en estos libros, así que no me referiré a páginas u obras específicas a menos que haya interpretaciones particulares.

<sup>13</sup> Norman Bailey, *Latin America in World Politics*, Nueva York, Walker and Company, 1967; Harold Davis y Larman C. Wilson (ed.), *Latin American Foreign Policies. An Analysis*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1975; Harold Davis, John J. Finan y F. Taylor Peck, *Latin America Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1977; Peter Calvert, *The International Politics of Latin America*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 1994; Pope Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, 4ª ed., Boulder, Westview Press, 1999; Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, *Latin American Nations in World Politics*, 2ª ed., Boulder, Westview, 1996.

<sup>14</sup> 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,

despacharse en un par de páginas como un antecedente caótico e incómodo, lleno de violencia y poco adecuado para el análisis de las 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 las mismas referencias). Las obras dedicadas a la historia general de las relaciones internacionales de Estados Unidos son cada vez más numerosas y diversas. Sin embargo, las que se dedican a zonas específicas (en particular América Latina) tienden a estar desinformadas respecto de las historias locales y a centrarse en el punto de vista estadounidense.<sup>15</sup> Lo mismo pasa con los estudios de política exterior de las potencias europeas hacia América Latina.<sup>16</sup> En ellos suele darse un peso desmedido a los casos en que esos países

---

subdesarrollo, dependencia, y proximidad con Estados Unidos; es decir, las que perpetúan la idea de que esos países son débiles y nada más.

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

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

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, hispano-americanas o panamericanas, entre los cuales algunos se enfocan en el siglo XIX y otros en el XX.<sup>17</sup> Es un tema institucional importante, pero al que se le ha dado atención favorecida y que aquí nos interesa menos. En el capítulo 4 se tratará el asunto. 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 ensayo intento llenar esa carencia.

Para detallar más la narrativa 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 sido la más trabajada.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 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*, Caracas, s.e., 1955; John Lloyd Mechem, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin, University of Texas, 1961; Carlos Marichal (coord.), *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, 2002.

<sup>18</sup> Entre numerosos libros y artículos pocos son tan ricos en datos decimonónicos como Carlos Bosch, *Historia de las relaciones entre México*

La relación Centroamérica-Estados Unidos ha recibido atención desproporcionada por el interés de la potencia en esa región, pero quizás se ha puesto demasiado énfasis en las primeras décadas del siglo xx.<sup>19</sup> La relación México-Centroamérica ha tenido un importante desarrollo en años recientes y es la que aporta algunas de las interpretaciones más originales,<sup>20</sup> en tanto la relación Estados Unidos-Colombia ha recibido menos atención.<sup>21</sup> Finalmente, la mayor laguna es la relación Colombia-Centroamérica, porque hay muy pocos

y *Estados Unidos, 1819-1848*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1961; y Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, México, Porrúa, 1965.

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

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

<sup>21</sup> Para el tema consulté: Stephen Randall, *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*, Athens, University of Georgia, 1992.

estudios diplomáticos al respecto todavía. Esto refleja las deficiencias académicas de esos países, pero también el interés prioritario de la academia y de 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 examinada parcialmente, más en los años de la Gran Colombia que en los posteriores.<sup>22</sup> La de México con los otros países sudamericanos también se ha estudiado 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.<sup>23</sup>

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

<sup>22</sup> Felicitas López Portillo, Salvador Méndez Reyes y Laura Muñoz Mata (coords.), *Bajo el manto del libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela, 1821-2000*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2004. No obstante, estoy consciente (en todos los casos) de las posibles deficiencias bibliográficas existentes en México.

<sup>23</sup> Citaré estas obras a lo largo del capítulo 4.

más allá de esos momentos inmediatos.<sup>24</sup> 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 (Los Ángeles), Robert N. Burr, quien explicó la formación de un sistema “continental” sudamericano en los años sesenta del siglo xx.<sup>25</sup>

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

<sup>25</sup> Véase “The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: An Exploratory Essay” [original de *Hispanic American Historical Review*, vol. 35, núm. 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*, Nueva York, Garland, 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), Berkeley y Los Ángeles, University of California Press. 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 el estudio de 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 autónomo dada la preeminencia de Gran Bretaña y Estados

Burr fue el primero en estudiar la política internacional latinoamericana del siglo XIX en términos sistémicos. Por lo general, escritores más jóvenes interesados en temas similares han usado su obra como precedente para estudiar las relaciones de toda Sudamérica y no sólo de Chile.<sup>26</sup> Con todo, pienso que Burr dejó de señalar una conclusión importante: todos los países americanos participaron en la formación de 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 y/o 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

---

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 en un sistema del cual se volvió y es parte.

<sup>26</sup> Por ejemplo, Ron Seckinger, *The Brazilian Monarchy and the South American Republics, 1822-1831. Diplomacy and State Building*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1984. Véase “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 3.

realidad.<sup>27</sup> 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 lo tanto, en su metodología y alcances. Kenneth Waltz propone tres “imágenes” o niveles de análisis en relaciones internacionales.<sup>28</sup> 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 necesariamente aportar elementos fundamentales.<sup>29</sup> He prestado menos atención a teorías

<sup>27</sup> Atkins, *op. cit.*, pp. 3 y 58; Scott Burchill, Andrew Linklater *et al.*, *Theories of International Relations*, 2ª ed., Nueva York, Palgrave, 2001, pp. 11-15 —libro de texto con definiciones concisas (base de esta sección)—.

<sup>28</sup> Kenneth Waltz, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University, 1959.

<sup>29</sup> 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 siempre 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 [eds.], *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, pp. 309-328). Véase una discusión más detallada de sistemas y procesos en “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 1.

críticas como la constructivista.<sup>30</sup> En mi opinión, esos puntos de vista son menos adecuados para analizar la “macropolítica”, porque su fin no es el estudio de interacciones entre grandes unidades políticas. La visión constructivista ayuda, sobre todo, a entender una parte del planteamiento del 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 las teorías pluralistas, sobre todo las transnacionalistas, que subrayan la importancia de actores no estatales (organizaciones, sociedades).<sup>31</sup> 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

<sup>30</sup> Richard Ashley, Robert Cox y Andrew Linklater han estudiado circunstancias epistemológicas y sociológicas que resultan en dominación social, política e internacional (Burchill *et al.*, *op. cit.*, pp. 155-169, 216-218). Afirman que las relaciones de poder de comunidades diversas están determinadas por factores culturales e ideológicos y no sólo por 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 algo desatendida, no examinar la compleja interacción entre ideología, sociedad y estructuras.

<sup>31</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye (*Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little-Brown, 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.

poco organizada y tenía menos poder.<sup>32</sup> En todo caso, los actores y procesos transnacionales de peso en América Latina eran: 1) la iglesia, 2) las fuerzas políticas insurgentes, 3) las empresas y corporaciones extranjeras, y 4) los inmigrantes.<sup>33</sup> Su influencia en los sistemas

<sup>32</sup> Con excepción de Estados Unidos, los partidos políticos en América Latina no se formaron sino hasta finales del siglo XIX, y los sindicatos a principios del XX (no tenían aún relaciones internacionales). No había organizaciones no gubernamentales o carteles internacionales, tampoco intervención humanitaria. Las instituciones educativas y culturales comenzaban a romper fronteras, pero la tendencia era a enfatizar la identidad nacional o a atraer influencias europeas. En la resolución de conflictos internacionales pesaban más las decisiones gubernamentales que las de la sociedad civil. No digo que sea irrelevante rastrear estos procesos hasta el siglo XIX, pero en ese periodo el Estado no los incluía en su definición de seguridad.

<sup>33</sup> La iglesia católica fue el actor transnacional más importante en América Latina y el catolicismo una coincidencia notable. Sin embargo, el Vaticano no fue un actor de peso en las relaciones interamericanas del siglo XIX (incluso después de reconocer a los países latinoamericanos) y los principales conflictos geopolíticos no estuvieron determinados por la religión, ni siquiera entre países menos afines culturalmente (no obstante, 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 interventores con dinero o armas sí había un factor transnacional afectando las relaciones interestatales, que discutiré luego. Los empresarios e inversionistas extranjeros fueron influyentes en algunas decisiones políticas, pero quizá no todos pueden considerarse definidores de los sistemas porque muchos buscaban maximizar sus ganancias mas no siempre alterar el equilibrio de poder político; tenían presencia en todos los países y su competencia era principalmente 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.

internacionales americanos se mencionará cuando sea pertinente. Desde mi perspectiva ninguno de esos elementos determinó el accionar de los sistemas internacionales, así que un planteamiento transnacionalista de base no se justifica (al menos no en esta ocasión).

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.<sup>34</sup> En particular, debemos considerar al neorrealismo, que enfatiza la estructura del sistema internacional como determinante de políticas, acciones y la competencia entre Estados. Cómo ocurre esto es un asunto

<sup>34</sup> E. H. Carr (*The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1958) dijo que, históricamente, los esfuerzos de cooperación internacional han tendido a ser minados por circunstancias en las que impera la lucha por el poder entre Estados que velan por su seguridad e intereses. Hans Morgenthau (*Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 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*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979) y otros neorrealistas se centraron ya 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.

relacionado con la idea del 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 texto: 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.<sup>35</sup> Considérense unidades administrativas autónomas dentro de una organización imperial o 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

<sup>35</sup> Aunque el Estado-nación soberano es la unidad conceptual más importante en el estudio internacionalista, su utilidad se puede poner en duda por razones históricas, sociales, culturales, ontológicas. Ahora bien, 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 políticas exteriores podrían estudiarse e incluso predecirse en términos de intereses realistas y racionales como los que define Alberto van Klaveren en “Understanding Latin American Foreign Policies”, en Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, pp. 37-46, o por Burchill *et al.*, *op. cit.*, pp. 84-103.

entendido de que pueden usarse para describir interacciones de unidades políticas diversas.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> 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 a nivel mundial. Este sistema económico contrasta con el de Waltz y los teóricos del realismo internacional, porque de base se refiere más a interacciones financieras y comerciales que a las políticas, militares y

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

<sup>37</sup> Varios autores desde Kant —Rousseau, Joseph Schumpeter, Francis Fukuyama— han sugerido que la democracia (el republicanismo), la libertad comercial y la seguridad colectiva pueden conducir a una “paz perpetua”. La teoría liberal se ha sofisticado: actualmente 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, ciertas estructuras y lazos económicos pueden interpretarse también como herramientas de explotación imperialista, que a su vez derivan en la dominación de ciertos actores sobre otros. Estoy consciente de que las vinculaciones económicas se traducen en poder, pero no son el enfoque principal de este estudio.

diplomáticas.<sup>38</sup> No obstante, lo tomaré en cuenta en la primera parte del capítulo 1 como marco de referencia esencial del periodo 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 (tema que se aborda en el capítulo 4). Sin establecer divisiones tajantes, puede decirse que en la América del siglo XIX estas dinámicas comerciales e institucionales internacionales se desarrollaron bajo premisas liberales, mientras que la construcción simultánea de los dos sistemas políticos siguió más bien premisas realistas. Fueron procesos complementarios y no excluyentes.<sup>39</sup> En todo caso, en mi propuesta de la política internacional americana del siglo XIX pesa más el realismo porque considero que las cuestiones de poder relativo y control territorial debían solucionarse (las unidades políticas tenían que

<sup>38</sup> *Vid. infra*, nota 42.

<sup>39</sup> Se ha privilegiado la visión liberal en estudios recientes de política latinoamericana dada la proliferación del regionalismo, la democratización y la integración económica. Weston H. Agor y Andrés Suarez ("The Emerging Latin American Political Subsystem", en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, núm. 4, 1972, pp. 153-166) critican la perspectiva de Burr (*vid. supra*, nota 25) alegando que las relaciones económicas tienen más fuerza que las político-sistémicas en las relaciones interamericanas. Otro autor que habla de "sistemas" 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, núm. 4, 1967, pp. 334-365. En ambos casos, empero, se tiene en mente sobre todo la segunda mitad del siglo XX. Véase "Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional" en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 2.

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).<sup>40</sup> Aunque hay coincidencias, éste no es un estudio de geopolítica, sino uno de interpretación de cómo se desarrollaron las relaciones internacionales históricamente.

<sup>40</sup> Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*, Nueva York, 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 (1864-1922)]. Brasil formó toda una escuela geopolítica centrada en la "Grandeza" (su equivalente del Destino Manifiesto). Chile y Argentina adoptaron ideas navales similares a las de Alfred Thayer Mahan (1840-1914). El problema es que todos éstos fueron estudios enfocados en guerras y perspectivas de corto y mediano plazo. Algo más útil es Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987, un 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*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994) también contextualiza el realismo y la geopolítica atendiendo a consideraciones históricas y diplomáticas, pero relega a los actores latinoamericanos de igual modo.

Además he tomado en cuenta elementos de otras “tradiciones”.<sup>41</sup> De las consideraciones revolucionarias y marxistas he tomado en cuenta no las ideológicas, pero sí las 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);<sup>42</sup> segundo, el entendimiento del papel sistémico de la “potencia revolucionaria” o “revisionista”, una entidad política que experimenta un cambio de mentalidad y busca asegurar su supervivencia (e incluso exportar sus ideas revolucionarias) por medio de una política exterior agresiva, expansionista o alteradora del *status quo* internacional, lo cual genera una sensación de amenaza y reacción por parte de los vecinos.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Martin Wight, *International Theory. The Three Traditions*, Londres, Leicester University Press, 1991.

<sup>42</sup> Wallerstein 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*, Nueva York, Academic Press, 1988, pp. 193-256.

<sup>43</sup> 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*, Nueva York, Cornell University Press, 1996) donde se sistematizan los posibles desenlaces internacionales de una revolución de acuerdo con el “equilibrio de amenazas” (las relativas capacidades,

Finalmente, no creo que mi postura 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 de la Escuela Inglesa.<sup>44</sup> Su visión ecléctica e histórica 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 de las realidades actuales. Baste fijarnos en el estudio del sistema internacional, que se ha hecho más complejo y adecuado a realidades históricas particulares.

---

percepciones y agresividad de poderes revolucionarios y reaccionarios). Es útil recordar a David Armstrong (*Revolution and World Order. The Revolutionary Stage in International Society*, Oxford, Clarendon, 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.

<sup>44</sup> Martin Wight, Barry Buzan, Richard Little, Adam Watson, Hedley Bull y otros racionalistas argumentan que hay un punto de encuentro entre las distintas tradiciones internacionalistas, 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*, Nueva York, MacMillan, 1977). La Escuela Inglesa ha tratado de explicar las contradicciones 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 neorrealista.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> Hay sistemas esta-

<sup>45</sup> *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York, Knopf, 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, núm. 1, 1968; Michael Banks, "Systems Analysis and the Study of Regions", en *International Studies Quarterly*, vol. 13, núm. 4, 1969, pp. 335-360; William R. Thompson, "The Regional Subsystem. A Conceptual Explanation and a Propositional Inventory", en *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 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. Véase "Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional" en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx).

<sup>46</sup> De acuerdo con las referencias de la nota anterior (*passim*), un sistema se define según los patrones de interacción que hay entre sus unidades constitutivas y una estructura determinada. La "estructura" (ordenamiento, configuración) se refiere a los principios y patrones según los cuales las

tales, 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.<sup>47</sup> Es útil comenzar identificando un sistema internacional cuando hay contacto intenso y periódico entre unidades.

Para Hedley Bull hay un sistema político internacional cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto e impacto el uno sobre el otro.<sup>48</sup> Esto implica interacción y regularidad, y no prejuzga si las relaciones son igualitarias o no, pacíficas o agresivas, buenas o malas. De hecho, Bull afirma que si los Estados esta-

---

unidades están posicionadas en relación con 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, es decir, 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.

<sup>47</sup> Algunos autores argumentan que no hay sistemas políticos por la falta de regularidad.

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

blecen valores e intereses compartidos y se supeditan a reglas e instituciones comunes a pesar de la ausencia de una autoridad superior están en camino de formar otra cosa: una *sociedad* internacional, un paso más “civilizado” en la conducción de las relaciones internacionales.<sup>49</sup> 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 las unidades, es el hecho de que cada una busca maximizar su poder e intereses frente a las demás para sobrevivir y, por lo 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.<sup>50</sup> De esta situación es difícil librarse:

<sup>49</sup> *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 estructurales y las relaciones fundamentales de los actores en los sistemas internacionales.

<sup>50</sup> 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

cada unidad, incluso si se hace más poderosa, seguirá siendo afectada de alguna manera por los cambios e interacciones de su sistema.<sup>51</sup>

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 geopolíticos, sin embargo, la proximidad territorial es importante, sobre todo en etapas formativas cuando los Estados se están definiendo territorialmente. Para que exista un sistema no basta que haya lazos diplomáticos constantes: también debe haber una cercanía física 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 im-

---

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 (o sea, 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”.

<sup>51</sup> El sistema sigue existiendo si una unidad es o se hace hegemónica (con lo cual justifico plantear la existencia de un sistema que incluya a Estados Unidos y otros países débiles). La razón: sigue habiendo unidades diferenciadas con interacciones regulares entre sí. ¿El sistema se erradicaría si dicha unidad hegemónica absorbiera territorialmente a una débil? Depende, en mi opinión. Si esa unidad hegemónica fuese un imperio que admite cierta autonomía política en el interior perdurarían las relaciones sistémicas entre unidad dominante y dominada.

portancia 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 intereses territoriales de los actores europeos disminuyeron ahí tras las independencias. Se justifica entenderlos como actores externos:<sup>52</sup> influyentes, pero con pocos intereses de seguridad en juego, o al menos no comparables a los de los actores constitutivos.<sup>53</sup> Con lo ante-

<sup>52</sup> 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. Es decir, 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 latinoamericano estuviera 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 en Europa. 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).

<sup>53</sup> Hay que distinguir “sistema” de “zona de seguridad”. La segunda es definida por un gobierno o Estado particular de acuerdo con 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). En mi opinión, los actores pueden pertenecer a varios sistemas simultáneamente, de formas distintas.

rior también se justifica entender a Estados Unidos como parte de un sistema americano y no como actor externo, que es la norma.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup> Yo me limito a hablar de sistemas internacionales “americanos” (por la zona, área o continente en que se formaron), sin prejuizar sobre la diversidad de regiones fisiográficas o culturales que pueden comprender.<sup>56</sup> Asimismo, hay que notar que los sistemas no son excluyentes entre sí: un sistema puede contener

<sup>54</sup> 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 Partnership with the United States and Canada?*, Nueva York, Basic Books-Harper Collins, 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.

<sup>55</sup> 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 la política internacional (algo que sobrepasa los límites de este estudio). Cabe señalar que la sola existencia de características culturales comunes no implica la existencia de un sistema; éste ha sido el error de querer definir un sistema o regionalismo “latinoamericano”: suele hacerse buscando coincidencias culturales más que otro tipo de patrones políticos.

<sup>56</sup> Debemos desmentir, también, 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.

otros;<sup>57</sup> 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 afirman 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 compleja,<sup>58</sup> pero de ella concluyo que en el

<sup>57</sup> 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 los 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. En muchos casos no queda claro cuándo es válida la distinción. En este trabajo yo hablo simplemente de sistemas (y, de ser necesario, sistemas dentro de sistemas). Para una discusión más detallada de subsistemas y regiones, véase “Sistemas, subsistemas y complejos de seguridad regional” en [www.sistemasinternacionales.colmex.mx](http://www.sistemasinternacionales.colmex.mx), capítulo 2.

<sup>58</sup> Buzan y Little (*op. cit.*, pp. 7, 18-21, 69-88, 70-109, 369-70) sostienen que las visiones eurocéntricas son inadecuadas para analizar la evolución del sistema internacional. Se reconocen 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 com-

siglo XIX el sistema internacional no estaba conformado como lo conocemos en términos modernos: o sea, siguieron operando algunas unidades, patrones y estructuras propias de etapas anteriores que no siempre eran estatales.<sup>59</sup>

### 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

---

binaciones de sistemas. Para estos autores, el siglo XIX es una etapa de aumento en las capacidades de 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 potencias; pero eso no excluye otros sistemas.

<sup>59</sup> Incluso en la actualidad subestimamos la existencia de dinámicas sistémicas no estatales en, digamos, Afganistán.

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 elite política; algunos declaran que puede alcanzarse de forma natural (automática), pero otros que es necesaria la negociación, las alianzas y otros instrumentos diplomáticos; por último, hay quienes afirman que equilibrio 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.<sup>60</sup>

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 en dos modelos básicos: uno en el que los miembros del sistema contrarrestan la hegemonía conscientemente, y otro (cercano al neorrealismo) en el que la estructura del sistema garantiza en sí misma que ningún miembro despunte.<sup>61</sup> Yo no me inclino

<sup>60</sup> 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. Pienso que el “deber ser” y el “ser” difieren, y aquí busco explicar el conflicto y la paz de sistemas en un periodo histórico donde había menos leyes compartidas (u otras).

<sup>61</sup> Para este autor, en la frase “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*

por ninguno de los dos discursos, porque considero 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 la reacción de otros).

La tercera discrepancia se relaciona con la jerarquía dentro del sistema, lo cual nos remite de nueva cuenta 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).<sup>62</sup> En el primer

---

*Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 86). Ambas ideas perduran. Las primeras resultan en modelos en donde la hegemonía se contrarresta con acciones (*counterbalance*), mientras 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. Waltz, en cambio, favorece el otro modelo: las decisiones individuales importan poco si un sistema es estable o inestable por naturaleza. (Equilibrio no significa falta de cambio, por cierto. Los sistemas no son estáticos: hay fluctuación en las relaciones de poder. 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 —quizás con una guerra— y una unidad domina y busca preservar el nuevo orden que le favorece).

<sup>62</sup> Para Waltz (*op. cit.*, 1979) un sistema es jerárquico o anárquico. En el primer caso hay relaciones de subordinación y diferencias funcionales;

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.

Ni la igualdad de los actores ni el equilibrio de poder son condiciones necesarias para que exista un sistema. En realidad sería inverosímil que no hubiera miembros más fuertes que otros deseosos de mantener la situación que los colocó en esa posición dominante. Si el sistema es multipolar puede esperarse la búsqueda de un equilibrio de poder igualitario, pero igualitario en términos de los más fuertes; y si el sistema es unipolar es previsible que el poder hegemónico busque mantener el dominio monopólico, 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.<sup>63</sup>

---

en el segundo hay igualdad funcional entre las unidades, pero el poder se distribuye inequitativamente en "polos". Las unidades y relaciones del sistema se ven 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. Para Waltz la bipolaridad es más estable (Little, *op. cit.*, pp. 193-205).

<sup>63</sup> Incluso los Estados derrotados y débiles deben incorporarse al sistema y mantener una posición dentro de él. Entre perdedores y ganadores tiene que haber un nuevo orden.

En ambos tipos de sistema los actores dominantes buscan la estabilidad y el mantenimiento del *status quo* para conservar vivas las desigualdades existentes. La diferencia es que en el caso multipolar dicha estabilidad se busca por vía del equilibrio de poder, ya que ello mantiene a varios en condición de superioridad, mientras en el unipolar se hace por vía de la dirigencia, lo cual mantiene a uno hasta arriba. Al final, esto no está desligado del mantenimiento de la paz en cada tipo de sistema, ya que el hecho de que una cúpula sea dominante desalienta grandes intentos revisionistas por parte de los otros y propicia la estabilidad.<sup>64</sup> Así se entiende algo como la *Pax romana*, *britannica* o *americana*, una paz 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.

<sup>64</sup> 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 afuera (derrota militar) como de adentro (colapso económico, cambios en la distribución de poder y en la fortaleza de los Estados).

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

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 como 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

<sup>65</sup> Calvert, *op. cit.*, pp. 4-5 y Atkins, *op. cit.*, pp. 22-37 (dos sistemas); *ibid.* pp. 42-49 (etapas).

<sup>66</sup> Child, *op. cit.*, p. 2-3.

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.<sup>67</sup> Yo he decidido explorarla.

#### 4. HIPÓTESIS, PROPUESTAS CONCRETAS Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

En concreto y para resumir, en este trabajo se abordan los siguientes puntos:

- 1) Concluyo que el siglo XIX atestiguó la formación y consolidación de dos sistemas políticos internacionales

<sup>67</sup> John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2001. El autor argumenta 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”, alcanzándola el primero 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 propongo algo distinto. Pero más allá de que mi alternativa convenza, hacen falta más estudios de la política internacional de medianos y pequeños actores; estudiar únicamente a las grandes potencias impide una comprensión integral de la realidad internacional.

independientes y diferenciados en América.<sup>68</sup> 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 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).<sup>69</sup> Aquí hago una comparación, pero privilegio la narrativa y una presentación más flexible de las ideas.

2) Con todo, sí hay una propuesta operativa. Las dos variables independientes (explicativas) son los dos siste-

<sup>68</sup> 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).

<sup>69</sup> Esto no disminuye las afinidades con autores como Charles Tilly, Theda Skocpol o Dietrich Rueschemeyer, quienes favorecen el estudio comparativo de “grandes estructuras y procesos” (Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 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.

mas planteados, mientras que 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 pesos y contrapesos que permitieron mayor reparto de poder y competencia. Esto es, 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 (en el segundo caso para conservar el “equilibrio” entendido como tal, al menos desde el punto de vista de los poderes regionales dominantes). Espero que al final quede claro cómo funcionaron las estructuras y qué tanto más estable o igualitario fue un sistema en comparación con el otro.

3) Los sistemas contribuyeron a la disminución en número e 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.<sup>70</sup> Tampoco se excluye la formación paralela (y de hecho conflictiva) de sistemas más grandes e incluso de aspiraciones continentales. De ese conflicto, el que involucra proyectos hispanoamericanos, panamericanos e interamericanos, 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.

5) La formación y dinámica de los sistemas puede entenderse independientemente de los regímenes o de otras características políticas, sociales y culturales de los miembros que los han compuesto históricamente. Con todo, los factores internos que más 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 estimado que la política internacional latinoamericana se desarrolló en función de los intereses de las grandes potencias. Si bien esto tiene algo de cierto, en este ensayo dejo el tema de lado: las intervenciones fueron limitadas en tiempo y espacio y quizás les hemos dado un papel desmedido en términos

<sup>70</sup> Este argumento se discute más a fondo en la segunda sección del primer capítulo.

globales. En todo caso, hablo del papel de los actores externos en la última parte del capítulo 1 y en las secciones finales del ensayo.

Mi hipótesis es que los sistemas fueron más o menos influidos, mas nunca determinados, por actores externos.<sup>71</sup> Es decir, fueron principalmente procesos e intereses autóctonos (americanos) los que justificaron y dieron forma a los dos sistemas.<sup>72</sup> 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 quizás lanzar la hipótesis de que el sistema sudamericano, al ser más igualitario y compartir poderes y responsabilidades, fue más efectivo invalidando el involucramiento foráneo (es decir, externo al sistema).

<sup>71</sup> Ello 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 que 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”.

<sup>72</sup> La evidencia histórica sugiere que las grandes potencias no fueron omnipotentes al perseguir sus fines. Poner demasiado énfasis en las influencias extrarregionales 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 trato inicialmente los legados económicos y luego los políticos, mientras en la segunda presento una sección de características regionales y después otra de consideraciones de política internacional. Es decir, 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 en 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, entre otros.<sup>1</sup> Baste señalar que a nivel macros cópico 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 a un único sistema internacional, más amplio, que se ha llamado “eurocéntrico”, “atlántico” u “occidental”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Había vinculaciones internacionales en la época prehispánica; sin embargo, se considera que 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.

<sup>2</sup> 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*, Köln, GermanyBohlau, 2005; Sandra Kuntz y Horst Pietschmann (eds.), *México y la economía atlántica. Siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México, 2006. En estos debates, los siglos anteriores al xix se consideran formativos de la era globalizada y América Latina juega un papel importante. La crítica principal a esta visión atlántica 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 único o a una región autónoma).

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 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 definido por las teorías realistas de relaciones internacionales. Aunque ambos sistemas están relacionados, es importante entender el primero por separado, al menos inicialmente.

### 1.1. El colonialismo mercantilista

Fue ante todo por razones económicas que las potencias europeas establecieron colonias, para extraer recursos casi exclusivamente.<sup>3</sup> Así fue la explotación de las costas africanas por los portugueses, seguidos por los franceses y los 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 abastecimien-

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

to 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 (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.<sup>4</sup> 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, incurrieron 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

<sup>4</sup> Ambicionando los metales preciosos americanos, las potencias del norte de Europa ensalzaron las virtudes de la libertad comercial, pero también 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.

atlánticas e incluso las del Pacífico), fue una realidad permanente hasta al menos la primera mitad del siglo XIX.

“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), que ligaba no sólo a Nueva España y el Caribe con España, sino a aquéllos con otras posesiones españolas en Centro y Sudamérica (por vía de Panamá) y Asia (por Acapulco).<sup>5</sup> 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, mas no inexistentes: había movilidad de altos funcionarios entre México y Perú y, a fin de cuentas, una sola monarquía que compartía leyes, instituciones y políticas.

<sup>5</sup> Para defenderse, la Corona española inauguró un sistema de flotas (1561), 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 entraron en desuso en el siglo XVIII. El comercio se limitó a unos cuantos puertos. En estas circunstancias, las colonias establecieron lazos económicos más importantes con Europa que entre ellas.

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.<sup>6</sup>

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 nororiental de Norteamérica, sobre todo las zonas pesqueras de la costa atlántica y el sistema fluvial del San Lorenzo; de los tres, este sistema fue el de menor importancia económica y poblacional. El otro, dirigido por portugueses y posteriormente 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; fue el que movió la mayor cantidad de esclavos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 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 distantes el uno del otro como podría pensarse.

<sup>7</sup> El sistema portugués y el hispanoamericano se complementaron, traslaparon e incluso integraron en algunos puntos. Sin embargo, la realidad

Fueron décadas de intenso intercambio entre muchas zonas en ambos continentes, pero el gran sistema económico atlántico estaba fragmentado y dependía de ligas indirectas. Esto se debía, en parte, a que los españoles desconfiaban de los ingleses y trataban poco con ellos. En contraste, los portugueses se volvieron aliados indiscutibles de Gran Bretaña hacia finales del periodo colonial; esta realidad se mantuvo hasta el siglo XIX y significó diferencias fundamentales para Portugal y Brasil en el ámbito regional e internacional.<sup>8</sup>

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

Este panorama fragmentado no cambiaría sino hasta finales 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 por el Pacífico, y buscaron así el libre comercio y la integración de un único sistema económico.<sup>9</sup>

---

es que durante la época colonial hubo tres circuitos comerciales bastante 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.

<sup>8</sup> La política de los ingleses hacia Brasil fue franca: hubo tratados y reconocimiento tempranos, y la influencia británica en la diplomacia y el comercio de esa zona fue muy importante durante el siglo XIX.

<sup>9</sup> Nótese que las nuevas potencias no pretendían alterar todo el sistema, sino que los lazos comerciales obraran en su beneficio. La libertad de

Esto significó un cambio sustancial para las relaciones internacionales americanas, coincidente con una etapa de expansión de la economía mundial (1730-1820) y la revolución industrial, que repercutió en décadas posteriores.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

---

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.

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

<sup>11</sup> “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*, núm. 73, 1976, pp. 101-102, 110-126). Autores escépticos como Henry Ferns (*Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford, Clarendon, 1960) piensan que los británicos nunca

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.<sup>12</sup> La prueba de que Gran Bretaña se perfilaba como uno de los poderes más importantes en el Caribe fue la toma temporal de La Habana (1762-1763).<sup>13</sup> Visto a distancia, era cuestión de tiempo para que Gran Bretaña desplazara a España como centro de atracción comercial y metropolitano.<sup>14</sup>

---

se propusieron formar ese imperio o dominar a los países latinoamericanos, y que los flujos comerciales y financieros siguieron su curso natural. La evidencia, no obstante, sugiere que desde Canning y Castlereagh los dirigentes de Gran Bretaña buscaron controlar esos mercados conscientemente.

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

<sup>13</sup> 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 absolutamente hegemónico en el Caribe, donde todas las potencias tenían presencia.

<sup>14</sup> 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 financiando y comerciando con América.

Por otro lado, en el siglo XVIII distintas zonas de Hispanoamérica se interesaron crecientemente en promover la participación de comerciantes foráneos. Primero, 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; y 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 a los puertos preferidos por los contrabandistas:<sup>15</sup> La Habana, Caracas, Montevideo y, sobre todo, Buenos Aires.<sup>16</sup> La liberalización actuó en detrimento de España

<sup>15</sup> 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 Orleans desde puertos franceses y comerciaran con las Antillas francesas.

<sup>16</sup> 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.

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 americano 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 finales del siglo XVIII y principios del XIX,<sup>17</sup> la primera de esas potencias 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, principalmente estadounidenses, que fueron bien recibidos (junto con 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

<sup>17</sup> Por el Tratado de San Ildefonso (1796) España forjó una alianza con Francia que llevaría a guerras con Gran Bretaña. Durante los conflictos 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 la batalla de Trafalgar.

Europeos para comerciar y mejorar su posición en el continente.<sup>18</sup> Para 1820 las exportaciones estadounidenses a la América española habían crecido vigorosamente.<sup>19</sup> 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 a Estados Unidos) se integraron al sistema económico mundial

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

<sup>19</sup> 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 del país a principios de siglo puede consultarse en Harry Bernstein, *Origins of Inter-American Interest, 1700-1812*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1945, pp. 13-31.

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 de poder mundial. Los países de América Latina, en cambio, permanecieron en una situación de debilidad que en épocas más recientes se llamó de “dependencia”.<sup>20</sup> 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”.<sup>21</sup> Ésta fue la realidad estructural en la que se desenvol-

<sup>20</sup> Según esta visión, la preponderancia de capital y manufacturas extranjeras en los países menos industrializados, la propensión a enfocarse en monocultivos de exportación, la poca diversificación, la vulnerabilidad ante los ciclos económicos mundiales y la adaptación de sus instituciones sociopolíticas a la estructura, jerarquía e ideología global de poder actúan 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 tocamos 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*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

<sup>21</sup> El auge exportador de los países latinoamericanos en el siglo XIX reflejó el desarrollo de la industria europea y sus demandas. Esos países 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.

vieron las relaciones internacionales mundiales a partir del siglo XIX.

No discutiré a fondo la validez de esta teoría estructuralista.<sup>22</sup> Considero 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.<sup>23</sup> Mencione la teoría para terminar de definir los parámetros de este estudio: gran parte de las reflexiones siguientes acerca de relaciones políticas y de seguridad regional en el continente se enmarcaron dentro de estructuras económicas globales y en un marco histórico específico.

Con todo, este ensayo no se centra demasiado en las estructuras mundiales de dependencia económica; a partir de aquí, mencionaré sólo las que dejaron huella en las relaciones internacionales americanas, y cuyas

<sup>22</sup> Bushnell y Macaulay (*op. cit.*, pp. 39-45, 180-191, 288-294) cuestionan las ideas previas. 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).

<sup>23</sup> Antes de las independencias, por obvias razones, no se habla de dependencia.

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 se dio por el dominio de ríos y costas; por lo tanto, esto tuvo una motivación comercial. Pero toca ahora dejar de lado estos aspectos económicos fundamentales para estudiar el origen y la dinámica de otros sistemas y relaciones políticas en el interior del continente americano.

## 2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA CONTINENTAL

Entramos a un terreno que ha sido tratado deficientemente por analistas que suelen verlo sólo con ojos legalistas. Me refiero a las consecuencias internacionales de distintas formas de organización administrativa en el continente, es decir, 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.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Una tradición de estudios geopolíticos se dedica a estudiar la seguridad nacional y consideraciones bélicas y geoestratégicas, sobre todo en épocas más recientes (Child, *op. cit.*, pp. 23, 35-37, 42-51). No obstante, hace falta una geografía histórica (o geografía política) regional y continental actualizada.

Sin embargo, 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 lo tanto, el trasfondo de los sistemas políticos americanos.<sup>25</sup>

Habría poco interés aparente en el tema por el hecho de que, con las salvedades mencionadas, las relaciones entre los distintos espacios coloniales fueron relativamente pocas. Había muchas diferencias regionales y comunicaciones internas deficientes debido 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.

Más que ejemplos tempranos de relaciones dinámicas, nos interesa encontrar el origen de ciertas condiciones—divisiones e integraciones políticas y territoriales; fundaciones, auge y desaparición de poblaciones; surgimiento de zonas económicamente destacadas— 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 la historia del imperio español.

<sup>25</sup> No sorprende la carencia de estudios de relaciones e interacciones espaciales en la época colonial. 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), así como a algunos planteamientos recientes de interdependencia.

## 2.1. Los modelos contrastantes de organización colonial

Los procesos de colonización hispanoamericana, pioneros, agregaron complejidad al escenario colonial y 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 de Nueva España tuvo como fin ulterior la explotación económica, pero la Corona española también se interesó muchas veces en adaptar su modelo político al Nuevo Mundo y en 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 convicciones evangelizadoras e imperialistas, 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 demográficos y culturales, 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.<sup>26</sup> Pero nuestra

<sup>26</sup> Para ahondar en los contrastes entre modelos coloniales me apoyo sobre todo en la propuesta del geógrafo Donald W. Meinig, quien entiende

tarea es todavía más específica: sin ahondar demasiado en políticas y sociedades determinadas, buscamos las implicaciones que tuvo la compleja organización administrativa de los imperios americanos sobre el sistema de relaciones políticas, militares, económicas y 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 virreinos se mantu-

---

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*, New Haven, Yale University, 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 menor aparato burocrático y población. El modelo de colonialismo del segundo caso fue más “fragmentado” territorialmente, fácil de establecer, y fue el que siguieron los ingleses, franceses y holandeses, sobre todo en momentos iniciales. Con el tiempo ellos también buscaron una presencia más sustancial, pero no llegaron a interactuar tanto con los pueblos indígenas como los españoles y, por ende, no establecieron estructuras políticas tan complejas. Esto 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.

vieron bastante inalterados por más de dos siglos, desde su fundación en el xvi (Nueva España en 1535, Perú en 1542) hasta comienzos del xviii.<sup>27</sup> 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, que fueron efectivas y expeditas para su época.<sup>28</sup> Además, el que las autoridades centrales no emprendieran 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),

<sup>27</sup> Casi todas sus instituciones administrativas y estructuras políticas estaban definidas a finales del siglo xvi.

<sup>28</sup> 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 moderada 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 de la Gran Bretaña. Véase John Lynch, "The Origins of Spanish American Independence", en Bethell, *op. cit.*, capítulo 1, *passim*.

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, estructuras gubernamentales 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 (Chuquisaca, hoy Sucre), Quito y Chile (Concepción). En México y Lima el virrey era también presidente de la audiencia; en las demás, él ejercía a veces un poder directo y a veces uno más vago o supervisor sobre aquél.<sup>29</sup> 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; y no es descabellado decir que con esta disposición ya se habían fundamentado los más importantes centros gubernamentales en Hispanoamérica (si bien las relaciones de poder

<sup>29</sup> 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. Véase Haring, *op. cit.*, pp. 73-93.

cambiarían).<sup>30</sup> En 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.<sup>31</sup>

Hallamos otros ejemplos de continuidad con el presente a partir de los siglos XVII y XVIII. Además de la progresiva subdivisión de Centroamérica (reflejo de un desarrollo histórico fragmentado),<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> En 1670 España se había visto forzada a extender el reconocimiento *de facto*

<sup>30</sup> 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 con el exterior.

<sup>31</sup> Los especialistas ya mencionados (Lockhart y Parry) ven las unidades territoriales asociadas a las audiencias como entidades geográficas definidas y protonaciones (ya incluso con las identidades regionales, nacionales y culturales de los futuros países latinoamericanos).

<sup>32</sup> Por ejemplo, la creación de una intendencia en San Salvador, en 1786, le dio a esa zona una primera dosis de autonomía administrativa, lo cual puede considerarse como un primer paso en el nacionalismo salvadoreño.

<sup>33</sup> 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.

de estas 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 capitania general de Caracas se volvería cada vez más autónoma dentro de Nueva Granada gracias a su población y producción económica (inicialmente de cacao, y luego de café) y un comercio activo con los holandeses. Con ello, Caracas se desapegó de Bogotá (ciudad menos involucrada en esas dinámicas comerciales) y se definió como espacio relativamente autosuficiente. Venezuela se asemejó mucho a Chile (capitania 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.<sup>34</sup> De hecho, Panamá perdió su audiencia y estatus de

<sup>34</sup> Desde luego, las diferencias de estatus y poder económico eran considerables. Desde entonces se hubiera podido adivinar qué Estados iban a ser más o menos predominantes en el sistema internacional moderno.

presidencia en 1751 por el deseo de las autoridades de centralizar el control del comercio que pasaba por la zona. Por ello 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 la 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 una productora de café importante, 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 finales del siglo XVIII gracias a la exportación de cueros.<sup>35</sup> La importancia económica de Buenos Aires había aumentado tanto que

<sup>35</sup> 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.

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.<sup>36</sup>

El virreinato del Río de la Plata incluyó también a Paraguay (entonces una zona marginal), la provincia chilena de Cuyo, Tucumán y zonas aledañas, y la presidencia de Charcas (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.<sup>37</sup> 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 alcan-

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

zaron siquiera para establecer una audiencia. El norte mexicano siguió 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.<sup>38</sup>

\* \* \*

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 española, 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.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> El principal problema 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.

<sup>39</sup> “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 algunos analistas 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).<sup>40</sup> Eso sí: las independencias dieron libertad total a unidades políticas que antes tenían una autoridad suprema —es decir, introdujeron una situación anárquica— y, por lo tanto, hicieron factible pensar en un reacomodo poscolonial de espacios y vinculaciones.<sup>41</sup> Esto llevaría naturalmente a enfrentamientos y, como se propone en este texto, 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, quizás porque no tenía conciencia de que el Tratado de Tordesillas de 1494 le había asignado un territorio más extenso y valioso de lo pensado.<sup>42</sup> La exploración del Amazonas avanzó lentamente y los portugueses se concentraron en la producción azucarera de las zonas costeras del noreste (Bahía y Pernambuco).

<sup>40</sup> La independencia no alteró muchas de las relaciones entre esos centros: las definió como interestatales.

<sup>41</sup> Aunque no necesario; ya se han identificado muchas continuidades.

<sup>42</sup> El Tratado de Tordesillas fue impráctico, pero fundamental para el origen de las estructuras y relaciones americanas.

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; fue sólo hacia finales 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 inició la competencia por el control de esa zona comercialmente vital.<sup>43</sup> Los portugueses tuvieron más conflicto con los ingleses y holandeses, quienes ocuparon territorios sudamericanos desde inicios de ese siglo. 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 en esa zona que los portugueses unieron varias capitánías del norte en una sola, Maranhão (entidad separada de Brasil desde 1621 hasta 1774), y empezaron a fundar asentamientos militares, laborales, comerciales

<sup>43</sup> Este conflicto se tratará en el capítulo 3. Aquí baste mencionar que el Tratado de Tordesillas no dejaba clara la posesión de la zona en cuestión. Los españoles habían repelido a los portugueses en varias ocasiones y fundaron Montevideo (1724) para tener reclamos más sólidos sobre la Banda Oriental. El Tratado de Madrid (1750) estableció las fronteras entre ambos imperios de acuerdo con posesiones territoriales *de facto*, y ahí Brasil obtuvo las fronteras sudoccidentales que más o menos tiene en la actualidad. Éstas serían transgredidas por el expansionismo brasileño en el siglo XIX. A partir de entonces habría fuertes disputas territoriales entre Brasil y varios países hispanoamericanos por la cuenca del Río de la Plata, así como por las zonas amazónicas colindantes y sus productos.

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 (Río 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 en la actualidad.<sup>44</sup>

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

\* \* \*

Mientras tanto, entre las colonias inglesas de Norteamérica hubo perfiles y proyectos diversos que tuvieron poco que ver con las dinámicas de los sistemas que más nos conciernen en este estudio.<sup>45</sup> 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. Los espacios que más nos interesa analizar son los que interactuarán de lleno en el sistema de América Media, es decir, los que van a conectar directamente a Estados Unidos con México y otras potencias más al sur.

Al sur de las colonias sureñas estaban las Carolinas, que de hecho funcionaron como un colchón (*buffer*) entre las colonias inglesas 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 la Florida no estaba definido es que los británicos tomaron posesión de la península

<sup>45</sup> 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 hasta que el sentimiento de unidad creció en años cercanos a la independencia.

por unos años (desde 1763) y luego la devolvieron a España (1783).<sup>46</sup>

Ocupada desde 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 es importante establecer es que espacios políticos como éste (y como la Florida, e 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 resultaba sencillo tratarlos como bloques fácilmente intercambiables en el mapa. Esto tuvo consecuencias importantes en la formación del sistema de América Media. Estados Unidos y España (y posteriormente 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, a saber, ríos que fungieron como vías y

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

ejes rectores de su expansión, lo cual constituye una diferencia importante con los otros países, que tuvieron ríos menos navegables o navegados, y que más bien los usaron como fronteras. Esto también sería 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).<sup>47</sup> Es una visión simplista; para corregirla es necesario mirar los cimientos más de cerca.

<sup>47</sup> 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 (es decir, aquéllas entre Estados-nación consolidados) en al menos las primeras dos terceras partes del siglo XIX.

### 2.3.1. *La importancia de las unidades intermedias*

A diferencia de, por ejemplo, Estados Unidos, donde la mayor parte de los linderos son líneas rectas que siguen meridianos y paralelos, en Hispanoamérica la mayoría de estas divisiones se fundan en realidades geográficas y sociopolíticas muy antiguas.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> Estas unidades intermedias se construyeron desde abajo o de adentro hacia fuera, por así decirlo.<sup>50</sup>

Cuando la Corona española quiso incrementar la eficiencia administrativa y fiscal, las unidades intermedias se agruparon en intendencias (años ochenta del siglo

<sup>48</sup> En las 13 colonias el modelo fue federado y no centralizado desde el siglo xvii, y originó un arreglo constitucional más cercano a uno “interestatal”. En Brasil había relaciones entre capitanías.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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 tiene la ventaja de que presentó, y sigue presentando, mayor claridad y eficiencia para resolver conflictos territoriales y jurisdiccionales.

xviii). Éstas tendieron a ser estructuras de mayor tamaño que las anteriores, mejor controladas por sus gobiernos centrales y jurídicamente iguales ante la Corona.<sup>51</sup> 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, en el interior de estas grandes estructuras siguió habiendo una variedad de subunidades cuyas relaciones y fronteras continuaron negociándose localmente de acuerdo con las condiciones heredadas del pasado.<sup>52</sup>

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 interestatales o lo que hay detrás de la separación de unidades políticas menores de una más grande, así como de su subsecuente integración en un nuevo Estado o anexión a otra unidad estatal de mayor tamaño hacia la cual preferían gravitar.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Antes de Carlos III la principal falla administrativa en los virreinos había sido la falta de elementos de enlace entre los virreyes y las administraciones locales. Hacia la década de 1780 esta falla se subsanó con las intendencias, gobiernos provinciales con injerencia en las principales ramas del gobierno.

<sup>52</sup> El deseo de uniformidad burocrática —herencia de la Ilustración— hizo que se olvidara la importancia de algunas de las realidades y dinámicas sociopolíticas locales. Muchos líderes republicanos en el siglo xix ya no estaban conscientes de estas realidades, y muchos actores políticos y analistas de hoy día las han olvidado.

<sup>53</sup> Ejemplos: la independencia de Texas y la desintegración de Centroamérica (casos que se discutirán en el capítulo 2); la unión de las provincias

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, 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, en ocasiones englobando a las otras, y entre las cuales algunas dominaban y otras eran dominadas. De las segundas, algunas aspiraban a cambiar de conjunto u órbita política, o a convertirse ellas mismas en Estados y negociar directamente con el extranjero desde, quizás, incluso antes de la independencia.<sup>54</sup>

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 Río de Janeiro; la fragmentación de Colombia y Ecuador; la posesión de Antofagasta (como se verá en el capítulo 3).

<sup>54</sup> Vistos sólo como actores “imperfectos”, es decir, 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 entienden 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 subestatales. Lo que nubla nuestra visión es tener siempre en mente el prototipo de Estado-nación europeo occidental (“westfaliano”). El problema historiográfico relacionado ha sido entender el siglo XIX latinoamericano sólo como el antecesor incompleto del periodo “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 hartamente 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

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 se habían consolidado, las lealtades nacionales todavía no estaban definidas y las modificaciones territoriales se daban 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,<sup>55</sup> aquí también se abre la posibilidad 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, quizás, otras potenciales agrupaciones que aspiraban a lo mismo pues: 1) contaban con antecedentes de autonomía, 2) eran cada vez más capaces de autogobernarse —quizás por

---

conflictos. Considero que esta visión se complementa perfectamente con la de un sistema internacional heterogéneo planteado por Buzan y Little.

<sup>55</sup> 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. 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 y 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).

alguna condición económica o estratégica favorable— y 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.<sup>56</sup>

### 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 la existencia de Estados débiles, y como fuente de conflictos internacionales constantes en el siglo XIX. No dudo que las disputas limítrofes causaran enfrentamientos, pero sí que esas indefiniciones fueran muestra de la debilidad o fragmentación estatal e impedimentos para el desarrollo y estudio de relaciones

<sup>56</sup> 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.

internacionales que fuesen más allá de enfrentamientos bilaterales.

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.<sup>57</sup> Las áreas marginales (zonas montañosas, desérticas o selváticas) eran fronteras naturales que no tenían una demarcación en el mapa; ello porque faltaba conocimiento cartográfico pero también porque tal demarcación no era necesaria, ya por la falta de intereses económicos o estratégicos.<sup>58</sup> 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,

<sup>57</sup> 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 lo tanto, las mismas indefiniciones.

<sup>58</sup> 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, en consecuencia, 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 quizás 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.

o nitratos del desierto) que habrá choques en esas regiones en el siglo XIX.<sup>59</sup>

La Corona no previó muchas situaciones pero tampoco ignoró el problema. Hacia finales de la etapa colonial empezó a establecer límites (por ejemplo, en Centroamérica, con Estados Unidos y con 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. 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 general es que las disputas limítrofes (aunque sean legados inconvenientes) no pueden invocarse como evidencia de la precaria existencia o funcionalidad de los Estados latinoamericanos<sup>60</sup> (cuestiones que, como vimos en el apartado anterior, estaban bien asentadas por otras razones).<sup>61</sup> Más bien, muchos conflictos fronterizos decimonónicos pueden entenderse como el choque entre dos o más unidades políticas que por

<sup>59</sup> 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 internacional.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.

estar suficientemente definidas en términos nucleares y en expansión llegaron al punto de definir sus límites (algo que también hubiera pasado de no haber habido independencias). Quizás los conflictos fronterizos imposibilitaron el desarrollo de buenas relaciones diplomáticas; quizás había rivalidades intensas; pero éstas no son causa para declarar como caso perdido el estudio de las relaciones internacionales. Igualmente, la identificación de un sistema no se afecta porque algunas fronteras no estén establecidas, ya que eso no necesariamente afecta la intensidad o regularidad de las interacciones: un conflicto de fronteras hace más intensas y regulares las relaciones y, por ende, contribuye de alguna manera a la conformación del sistema.

Con esto he mencionado antecedentes coloniales importantes para entender la geopolítica continental y, por lo 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 periodo 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.

### 3. LAS CONDICIONES AMERICANAS

Habiendo estudiado las continuidades coloniales toca ahora abordar los cambios que trajo la independencia, que también son importantes para entender los sistemas americanos. Esto ayudará a discernir características y procesos internos que fueron comunes a muchos de los países (aunque debe recordarse 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, tema que se ha 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 generalmente no una reestructuración completa 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 auto-

nomía política. Visto así, quizás lo que menos se quería era alterar las condiciones geopolíticas y económicas que habían llevado a esa coyuntura.<sup>62</sup>

A pesar de que hubo antecedentes,<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> A pesar de que España luchaba contra Napoleón, las fuerzas virreinales y legitimistas reprimieron la mayoría de estas intentonas. Acto seguido, Fernando VII regresó al trono, abo-

<sup>62</sup> Al menos desde el punto de vista de las regiones fuertes. Quizás en las débiles ya se pensaba en modificar el equilibrio de poder, pero considero que en los años iniciales preocupaba más la victoria contra España. Nuevamente, recuerdo la distinción entre sectores políticos y económicos: que se buscaran más u otras relaciones comerciales no significa que se deseara un cambio en todas las estructuras administrativas y jurisdiccionales.

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

<sup>64</sup> 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 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 buscaron 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 generalmente aislados y carecían de liderazgo y hasta de una base popular sustancial en muchos casos. Ello explica la debilidad y lo prolongado del conflicto independentista.

lió 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 periodo inicial, lo que les permitió participar en episodios militares 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 ese momento 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.<sup>65</sup> Chile se había independizado en 1818. En pocas palabras, las independencias suda-

<sup>65</sup> Las consecuencias se describen en el capítulo 3.

americanas 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). No obstante, hubo diferencias significativas entre estos proyectos, a saber: en México hubo un importante elemento popular en la insurgencia, el proyecto republicano suplantó al monárquico rápidamente, y se dieron más fuerzas centrífugas y serias amenazas de reconquista; en Brasil, entretanto, la independencia se negoció de forma ordenada y pacífica con Portugal y el régimen resultante fue muchísimo más estable.<sup>66</sup> 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) deseos de es-

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

tablecer o modificar algunas relaciones entre las unidades políticas. No obstante, era un periodo naturalmente inestable en el que apenas se redactaban las primeras constituciones<sup>67</sup> y en el que no había todavía nada definitivo. Fue más adelante que se consolidaron propiamente los nuevos sistemas.<sup>68</sup>

### 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.

<sup>67</sup> De éstas —Gran Colombia (1821), Chile (1822), Perú (1823 y 1828), México (1824), Argentina (1826), Nueva Granada (1830 y 1832), Venezuela (1830)— 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).

<sup>68</sup> 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 americana, 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 deudas o presiones contrarrevolucionarias y gozó de 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 establecen que no podía haber relaciones efectivas por las dificultosas condiciones geográficas. Las comunicaciones eran a veces lentas o escasas (sobre todo en zonas no troncales), pero eso no es suficiente para descartar la existencia de relaciones intensas y regulares entre sistemas. Tampoco tomo en cuenta argumentos culturalistas —hipótesis de que el carácter hispánico significó problemas y deficiencias inherentes— porque los considero potencialmente prejuiciosos. 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.<sup>69</sup> La falta de recursos difi-

<sup>69</sup> Las razones: 1) desarrollos financieros mundiales: las condiciones que llevaron a los británicos a invertir en minas de oro y plata (en 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) recaudación ineficiente; 4) gastos de guerras civiles y para enfrentar amenazas internacionales; 5) 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

cultó que los gobiernos se estabilizaran y enfrentaran efectivamente las agresiones internas y externas, algo que con frecuencia explicó la debilidad de unos frente a otros en el sistema internacional.

La política económica no fue siempre beneficiosa para los países recién independizados porque en muchos casos privilegió la exportación de monocultivos<sup>70</sup> (a veces la única fuente estable de ingresos) y descuidó la inversión en otras áreas. Además se recurrió a medidas proteccionistas y otras políticas que privilegiaron a sectores económicos específicos y a ciertas zonas sobre otras de acuerdo con su productividad, lo cual 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 fomentaban poco las iniciativas empresariales autóctonas. Por eso los inversionistas extranjeros (británicos, franceses, españoles y eventualmente

---

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.

<sup>70</sup> 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). 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 eran tan demandados, por ejemplo). Con todo, hubo excepciones a la preferencia del modelo exportador sobre el de la industrialización propia: textiles mexicanos en los años treinta, esfuerzos chilenos diversos, Paraguay en los cincuenta.

estadounidenses) introdujeron fácilmente su capital, tecnología y productos, y acabaron dominando en muchos sectores industriales y financieros.<sup>71</sup> Esto reforzó la integración de América Latina al sistema económico mundial. Como he señalado antes, el proceso fue paralelo y no siempre equivalente al de la formación de sistemas regionales o internacionales entendidos en términos de seguridad. Las potencias se interesaron en las dinámicas de estos sistemas políticos, sobre todo 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 lo 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.<sup>72</sup> Fuera

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> A pesar de que la esclavitud se declaró abolida en muchos lugares 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

de las presiones de Gran Bretaña, esto rara vez alteró la situación internacional. La excepción fue Estados 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; posteriormente, Argentina y Brasil harían reformas exitosas para atraer inmigrantes —Chile, Uruguay y Cuba en menor escala—, lo que los fortalecería económicamente y en el sistema internacional.

---

Bretaña, que restringió el tráfico de nuevos esclavos. Con todo, las manumisiones fueron aumentado 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 ya la mejor opción económica.

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, esto es, 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.<sup>73</sup> Lo anterior actuó (a veces) en detrimento del Estado, pero no necesariamente de la conformación de sistemas nacionales e internacionales en los que los grandes caudillos y sus bases de poder 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.

<sup>73</sup> Keen y Haynes, *op. cit.*, pp. 180-183. Véanse explicaciones del fenómeno en casos aplicados en 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, núm. 1, 2008, pp. 179-228 (él es quien habla de “ruralización”).

A pesar de que el poder civil se fortaleció gradualmente<sup>74</sup> 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 (1860-1880) 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.<sup>75</sup> De ello no estuvieron exentos los regímenes democráticos: el gobierno estadounidense tuvo fuertes influencias de escuelas de pensamiento geopolítico en las últimas décadas del siglo XIX, mientras que Brasil mantuvo un perfil expansionista a pesar de adoptar un proyecto republicano en 1889.

Quizás el evento político más exitoso fue la difusión del liberalismo.<sup>76</sup> El ideario liberal se propuso restar

<sup>74</sup> 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 tiempo).

<sup>75</sup> México fue la excepción: no desarrolló grandes expectativas militares por las condiciones del sistema internacional en que se desenvolvía, 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).

<sup>76</sup> Hubo dos oleadas reformistas. La primera involucró a Gran Colombia, Bolivia y Río de la Plata (1810-1827) y México (años treinta). La segunda, a México (años cincuenta) y Colombia (años sesenta). Luego seguirían Venezuela (años setenta), Guatemala (años setenta, aunque seguida

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.<sup>77</sup> Aunque las distinciones no son nítidas, es alrededor de estos desencuentros que se fundamentaron los primeros partidos políticos en América Latina. Sin embargo, aunque el liberalismo traspasó fronteras no alteró directamente los sistemas internacionales porque en general éstos no siguieron planteamientos ideológicos.<sup>78</sup>

A pesar del creciente deseo de construir naciones<sup>79</sup> se mantuvieron fuertes identidades regionales, de las

---

de una reacción conservadora) y Ecuador a finales de siglo. En la década de 1840 hubo menos reformismo por las crisis económicas, la inestabilidad y la reacción de grupos políticos y sociales.

<sup>77</sup> Los grupos menos liberales querían preservar las instituciones estatales y sociales orgánicas, corporativas y tradicionales. Quizás tenían razón: las reformas instauraron un modelo de desarrollo poco adecuado y llevaron a la 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.

<sup>78</sup> En todo caso, llevó casi siempre a mayor prosperidad económica en términos muy generales y, por consiguiente, 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); cuando ambos bandos además representaban a unidades políticas con distintas aspiraciones constitucionales, entonces las tensiones liberales y conservadoras sí llegaban a afectar al sistema internacional.

<sup>79</sup> El nacionalismo puede entenderse como una ideología para movilizar 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 sentimientos antiimperialistas. Varios autores opinarían que antes hubo sólo patriotismo, provincialismo o

cuales las más importantes para este caso, como señale, 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 volviera a veces más fuerte y a veces más débil frente al exterior.<sup>80</sup> 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 lo tanto, de Estados y naciones) el ferrocarril jugaría un papel transformador. Al principio, las vías se tendieron pensando en una explotación y transporte de recursos más eficiente (como en Cuba en 1837 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

---

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*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of Londres, 1995, pp. 92-96). La nación no podía desarrollarse plenamente sin la resolución de conflictos clave o en el contexto de organizaciones estatales cuestionadas; es sólo con la consolidación de un medio (sistema) estable que se forman Estados-nación en todas sus expresiones. De panamericanismo e hispanoamericanismo hablaré en el capítulo 4.

<sup>80</sup> 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.

sinónimo de crecimiento económico y unificación territorial, y en eso contribuyó a la formación de sistemas. Al fortalecimiento de ellos y del Estado también 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; así como 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 periodo 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 (1870-1890) 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 finales 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 y 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.<sup>81</sup> 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

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

fue contenida parcialmente por la existencia de sistemas internacionales.

Para terminar 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,<sup>82</sup> del que 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 conocer los sistemas americanos. Esto me parece revelador:

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

en Europa y América se moldearon o modificaron sistemas internacionales de forma paralela.

A finales 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.<sup>83</sup> 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).<sup>84</sup> Los integrantes del sistema sudamericano decimonónico

<sup>83</sup> El sistema se fundó en 1648 después de la paz de Westfalia. 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 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 moderno. Mejores comunicaciones facilitaron el intercambio diplomático a lo largo del siglo XIX 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 es el de René Albrecht-Carrié, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, Londres, Methuen, 1958; uno más reciente (fuente de esta sección): Francis Roy Bridge y Roger Bullen, *The Great Powers and the European States System, 1815-1914*, Londres, Longman, 1980.

<sup>84</sup> 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 mitad del siglo, sin embargo, otras potencias comenzaron a acusar a Gran Bretaña de usar el “equilibrio” para mantener al continente con un “candado militar” para así conservar su hegemonía. Como se vio en la Introducción (nota 61), el concepto de equilibrio evolucionó históricamente. Matthew Smith Anderson (*The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, Nueva York, Longman, 1993) contextualiza los sistemas y sociedades internacionales europeas de varios siglos.

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.<sup>85</sup>

Francia y Gran Bretaña habían competido en términos de igualdad hasta el siglo XVIII, pero mayores adelantos tecnológicos permitieron despuntar a la segunda. Cuando Francia quiso mantenerse en la competencia quedó en una precaria situación económica que la llevó a instaurar onerosas reformas fiscales. Éstas fueron causas importantes de la Revolución Francesa.<sup>86</sup> La Francia revolucionaria desplegó una política exterior agresiva para defenderse de reacciones conservadoras y exportar sus nuevos ideales, lo que llevó a una larga etapa de conflictos internacionales (1790-1815). Por sus deseos de expansión, hegemonía y modificación del *status quo*, Francia se convirtió en una potencia revisionista, esto es, 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.

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

<sup>86</sup> No las únicas, desde luego. La Revolución Francesa fue resultado del deterioro general del *Ancien Régime*. En términos internacionales esto se reflejó en la pérdida de guerras y de prestigio internacional. Las reformas fisiocráticas de la agricultura francesa (1763-1789) fueron una respuesta a esta situación, pero no lograron rivalizar con los esfuerzos británicos.

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, a partir de su propia “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.<sup>87</sup> La diferencia es que en Norteamérica no había

<sup>87</sup> La política exterior tiene orígenes diversos. Uno es la visión del mundo de sus elaboradores (Alan Cassels, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996). En Francia, los revolucionarios y Napoleón buscaron propagar libertad, igualdad y fraternidad para acabar con monarquías que consideraban oscurantistas y opresivas (pp. 29-43). Los estadounidenses también querían propagar libertad y democracia (pp. 47-49) pero no encontraron con quién interactuar: en América Latina no identificaron las condiciones sociopolíticas necesarias para tal fin, y en el Oeste imaginaron un espacio vacío listo para ser ocupado. Esa idea era falsa, desde luego —Francia, España, Gran Bretaña y los pobladores indígenas estaban ahí— pero la política exterior estadounidense se guiaba bajo el supuesto de que sus instituciones se expandirían sobre una tierra supuestamente virgen, idealizada, libre de vicio. Aunque la idea del “espléndido aislamiento” es un mito —Estados Unidos participó en varios escenarios internacionales desde su independencia; Herring, *op. cit.*, pp. 1-5, 134-140— la expansión “continental” sí prosiguió como se imaginó (es decir, poco coartada por las potencias europeas). Esta discusión continúa en el capítulo 2. Aquí concluyo agregando que Estados Unidos proyectó sus ideales de aislamiento al continente. Según sus dirigentes, el hemisferio entero les correspondía. Por eso algunos claman que el comportamiento político estadounidense en América Latina siempre buscó mantener fuera del “hemisferio” toda influencia exterior hostil (tesis central de Connell Smith, *op. cit.*). 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*,

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”, tanto por motivos y discusiones internas como por dinámicas relativas a la formación de un sistema autónomo, el de América Media.

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.<sup>88</sup> Las medidas fueron bastante exitosas porque sentaron las bases de una etapa de seguridad y orden territorial

---

Ithaca, Cornell University, 1954; John J. Johnson, *A Hemisphere Apart. The Foundations of United States Policy toward Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1990; Stephen D. Kertesz, “Achievements and Pitfalls of American Diplomacy, 1776-1980”, en *The Review of Politics*, vol. 42, núm. 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, núm. 1, 1991.

<sup>88</sup> La paz se quiso lograr 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. Estas 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.

estable que duró hasta mediados del siglo XIX.<sup>89</sup> Por otro lado, las medidas fueron insuficientes. Primero, porque hubo dos oleadas revolucionarias en 1830 y 1848.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> Gran Bretaña pudo permitirse esa postura unilateral 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.<sup>92</sup> De algún

<sup>89</sup> De 1815 a 1856 las grandes potencias se contuvieron y rara vez actuaron arbitrariamente. La mayoría de los problemas fueron localizados y las políticas exteriores fueron menos ambiciosas y expansivas que en años anteriores; Gran Bretaña tuvo una posible reexpansión de Francia con la creación de Bélgica (1830), un Estado “colchón”. Esta práctica se había usado en el Río de la Plata pocos años antes, como veremos más adelante.

<sup>90</sup> Respondían 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 contener. La muerte de Metternich (1859) significó el fin del afán conservador, aunque no el del intento de Austria por mantener el equilibrio continental entre Francia y Rusia. En general, la época de conciertos había sido exitosa en ofrecer un marco más sólido para la resolución de crisis.

<sup>91</sup> Aunque la Francia liberal fue crecientemente su aliada. Ese país se fortaleció una vez que se le permitió reingresar al club de las potencias. Pronto, otros poderes europeos volvieron a temer su expansión (sobre todo en la era de Napoleón III quien, entre otras cosas, imaginó un nuevo imperio americano).

<sup>92</sup> De ahí en fuera hubo poco deseo real de los anglosajones de simpatizar con las independencias hispanoamericanas. Estados Unidos y Gran

modo, pues, los británicos sentaron las bases del relativo aislamiento continental americano. (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).<sup>93</sup> 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 en ese continente. 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 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, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX. El imperialismo europeo respondía a condiciones económicas —expansión

---

Bretaña fueron neutrales durante las etapas más intensas del conflicto y tardaron en otorgar sus reconocimientos (alrededor de 1822-1824). Para los países americanos, el reconocimiento inglés significaba la posibilidad de atraer el de los demás y seguir adelante con sus proyectos nacionales.

<sup>93</sup> El Memorándum Polignac (1823) 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. Esto fue posible porque Quincy Adams sabía que Inglaterra apoyaría tal doctrina contra los rusos. Poco hubiera podido hacer Estados Unidos más allá de Cuba o México sin el aval de Gran Bretaña. Más explicación de la Doctrina Monroe en el capítulo 2.

industrial, deseo de más recursos y mercados— pero también a modificaciones trascendentales en su sistema internacional, que se hizo más competitivo. En Europa, la Guerra de Crimea (1853-1856) se identifica como el punto de quiebre a partir del cual se abandonó la búsqueda de una paz concertada; de este modo, 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.<sup>94</sup> 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. Principalmente, la Alemania de Bismarck se volvió el actor continental preponderante y modificó las condiciones impuestas hasta entonces por Francia y la Gran Bretaña.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> El sistema de concertos se suplantó por uno de tratados, alineaciones y alianzas bilaterales. No hubo muchas grandes guerras europeas después de 1870, pero la estabilidad dependió de una diplomacia certera y la estimación de consideraciones del poder relativo de los rivales, no de acuerdos o concertos internacionales.

<sup>95</sup> 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. Algo notorio es que estos acontecimientos (de repercusiones violentas y duraderas) no alteraron directamente el desarrollo de los sistemas americanos, aunque sí aumentó el interés europeo por recursos, mercados e influencia estratégica en América. Alemania y Japón tuvieron una participación minúscula en ese continente, que les resultó el menos importante; si acaso aportaron migración e influencia en las instituciones militares.

Frente a los europeos, los sistemas americanos fueron algo más estables y, podría argumentarse, pacíficos. Fuera de la unificación de Argentina (en los mismos años), que acrecentó 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 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 la Gran Bretaña ya no era capaz de contener el deseo de las demás potencias por aumentar sus dominios territoriales en Asia, África y Oceanía. Por su parte, Estados Unidos se había industrializado y retaba la dominación europea y se perfilaba como la fuerza financiera y económica dominante en algunas partes de América,<sup>96</sup> si bien carecía aún de la fuerza para imponer condiciones en el continente y los europeos nunca dejaron de defender sus intereses económicos en esa región. En América la consecuencia del imperialismo de finales de siglo XIX 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 latinoame-

<sup>96</sup> Y también se volvía crecientemente imperialista sobre Norteamérica (Alaska) y el Pacífico. Bajo esta filosofía se entiende también la expansión de Argentina, Chile y Brasil sobre zonas poco habitadas.

ricanos, más débiles, conservaran su autonomía.<sup>97</sup> Esto se ha explicado afirmando lo siguiente: 1) que Estados Unidos garantizó la seguridad de todos; 2) que los gobiernos latinoamericanos utilizaron las rivalidades de las potencias en su beneficio, llegando a un *modus operandi* con ellas (el de impulsar la estabilidad interna y condiciones propicias para la inversión a cambio de mayor libertad política);<sup>98</sup> 3) que las potencias europeas se neutralizaron entre sí en América Latina y que, en el fondo, estuvieron más interesadas en la estabilidad de su sistema.

Lo anterior es cierto, pero considero que también fue importante 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 aíslen, pero sí van definiendo temas e intereses que defienden y les conciernen a ellos más que a otros.<sup>99</sup> Pienso que a lo largo del siglo XIX europeos y

<sup>97</sup> Autonomía constitucional. Por si quedara duda, repito que he dejado la dependencia del capital y los mercados extranjeros en un plano analítico paralelo pero distinto.

<sup>98</sup> 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 papel importante en el mantenimiento de la autonomía, toda vez que los grandes poderes concentraron sus energías imperialistas en otras zonas mundiales.

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

americanos crearon sistemas internacionales separados,<sup>100</sup> y 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 ensayo 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.

<sup>100</sup> Las relaciones "Este-Oeste" (los tradicionales vínculos de América con Europa) 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, esto es, 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, así como competencia en tierra firme por espacios poco poblados (las Guayanas, los márgenes de Centroamérica, Florida y el corazón de Norteamérica).<sup>1</sup> La lucha continental

<sup>1</sup> 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 del Mississippi.

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 se habían visto indirectamente afectados por las luchas imperiales (con excepción de poblaciones costeras fortificadas). Las colonias eran a veces 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.<sup>2</sup>

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 sistema político internacional naciente.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> “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.

<sup>3</sup> 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

Éste incluyó vastas porciones continentales, a saber, 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 emanaban del escenario europeo, involucraban crecientemente al americano.

---

los alcances del comercio circuncaribeño. Otros han hablado de un “Mediterráneo americano” y de una 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*, Athens, The University of Georgia, 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 a México y Centroamérica) ni con Mesoamérica.

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.<sup>4</sup> 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 participación 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.<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> España tuvo que ceder la Flo-

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

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

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

rida a Gran Bretaña, renovar sus contratos comerciales con ese país y tolerar la presencia inglesa en el Golfo de México y las costas centroamericanas.<sup>7</sup> 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 100 años intentando regresar).<sup>8</sup> España cedió una zona estratégica importante a cambio de un territorio al que no podía dedicarle los recursos necesarios y que tuvo que retornar a Francia en 1802 por presión napoleónica. Así España 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

<sup>7</sup> También tuvo que ceder la Colonia do Sacramento a Portugal.

<sup>8</sup> 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.

conflicto con los ingleses. Estados Unidos aceptó esta ayuda, convirtiéndose en la primera 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). La independencia 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—. <sup>9</sup> Lejos de ser un peón manipulable, Estados Unidos se volvió un competidor que alteró los equilibrios regionales, <sup>10</sup> manteniéndose neutral frente a la Revolución Francesa y el imperio napoleónico. <sup>11</sup> Sus vínculos con Francia, eso sí, permitieron la compra de

<sup>9</sup> Aun así, Estados Unidos fue débil: un puerto y abastecedor neutral fácilmente intimidado. Entre 1793 y 1812 sus líderes tuvieron pocas oportunidades de desentenderse de los deseos europeos.

<sup>10</sup> 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 regional y despertó el miedo de Gran Bretaña y Estados Unidos. Ambos países contribuyeron con recursos para reprimirla en un primer momento, pero luego apoyaron la causa haitiana intermitentemente al darse cuenta de que la victoria de L'Ouverture (1804) debilitaría a Francia. En 1798 ambas potencias acordaron compartir el comercio haitiano. Por otro lado, varios en Estados Unidos no apoyaron a Haití por miedo al contagio emancipador. Haití quedó destrozado y sufrió varias guerras civiles.

<sup>11</sup> Mientras tanto, España y Gran Bretaña se desgastaron contra Francia.

la Luisiana en 1803 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.<sup>12</sup> La rivalidad angloamericana sería constante durante la conformación del sistema de América Media.

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 perseveró porque no estaba

<sup>12</sup> 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 de 1794, Estados Unidos sacrificó derechos mercantes con las colonias francesas a cambio de un acuerdo comercial temporal y una relación más pacífica con los ingleses. Los franceses llamaron a esto traición y declararon nulo su tratado con ese país. Casi hubo una guerra. El discurso de despedida de Washington (1796), expresión explícita del deseo estadounidense de adquirir autonomía de los designios europeos en el ámbito internacional, se emitió en este contexto. Con todo, fue mucho más tarde, en la década de 1830, que Andrew Jackson tuvo capacidad de negociar la remoción definitiva de las barreras comerciales entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

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 periodo de mejores relaciones diplomáticas con esa potencia en Norteamérica. A partir de entonces habría negociaciones fronterizas respecto del territorio canadiense, pero sin llegar ya nunca a la guerra.<sup>13</sup>

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 que 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.<sup>14</sup> El otro, de América Media, invo-

<sup>13</sup> Considérese la negociación de Oregon. Después de la guerra con Gran Bretaña hubo comisiones para fijar la frontera. 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 Oregón. El compromiso fue el paralelo 49, en 1846; véase Herring, *op. cit.*, p. 193.

<sup>14</sup> Más adelante, a Rusia y otros países en zonas árticas.

lucró 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 encontró con fronteras menos claras, un imperio español en decadencia y una realidad sociopolítica y cultural menos conocida.<sup>15</sup> 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 de México y al Caribe no era algo que se podía regatear: significaba la continuidad de uno de sus más importantes flujos comerciales y, por lo 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 (la Florida y Texas principalmente, pero tam-

<sup>15</sup> 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.

bién otras más alejadas). Los acontecimientos en torno a esos cuerpos de agua y territorios se volvieron asuntos de seguridad nacional que involucraron irrevocablemente a ese país en el naciente sistema internacional medioamericano. Así, por sus preocupaciones estratégicas, el gobierno de Washington estuvo crecientemente ligado a los acontecimientos en Cuba, México, Centroamérica y la costa norte sudamericana;<sup>16</sup> no es casualidad que anunciara deseos anexionistas en esas zonas.<sup>17</sup>

Prueba de la primacía de estos intereses fueron las disputas comerciales y territoriales con los españoles, que habían recobrado control territorial y administrativo de varias zonas norteamericanas en 1783. En años subsecuentes, españoles y estadounidenses sostuvieron diferencias en cuanto a sus fronteras, el derecho de cabotaje en Nueva Orleans y la libre navegación en el Mississippi. 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 Gran Bretaña en su contra, cedió la libre

<sup>16</sup> 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 a que hechos ocurridos en la misma ahora lo afectarían directamente porque entraron en su "rango de vulnerabilidad".

<sup>17</sup> Langley, *op. cit.*, pp. 1-2, 36-49. La anexión de Cuba se sugirió desde 1761. Hubo presencia naval de Estados Unidos en el Caribe desde 1787. Algunos en Estados Unidos y en otros países estaban convencidos de que las nuevas naciones latinoamericanas nunca podrían prosperar sin ayuda estadounidense.

navegación del Mississippi.<sup>18</sup> Con ello, el comercio estadounidense pudo aumentar dramáticamente y proyectarse a otras zonas americanas en los últimos años del siglo XVIII.

El asunto de la Florida, en cambio, derivó en un 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. La Florida fue vendida a Estados Unidos en 1819 y España (México) perdió otro territorio amortiguador ante la nueva potencia.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Herring, *op. cit.*, pp. 80-81, 136-148. España había propuesto un tratado comercial en 1785, 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, con lo cual Estados Unidos ganó derechos de depósito en Nueva Orleans, y España prometió mejorar la seguridad de la 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.

<sup>19</sup> Adams incluyó la Florida dentro de sus consideraciones de seguridad nacional. 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 la contienda por la mano libre que dio a sus más numerosos colonos. Los estadounidenses ayudaron por primera vez a organizar una

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

A distancia, era evidente que Estados Unidos dominaría sobre sus vecinos recién independizados (es decir, 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 comercio y afianzar salidas para sus productos.<sup>20</sup> 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

---

revolución en territorio ajeno para su propio beneficio, práctica que usarían consistentemente en el sistema medioamericano. Como en el caso texano, décadas más tarde, Estados Unidos se valía de las acciones ilegales de sus pioneros para sentar precedentes territoriales. En esta ocasión, Jackson invadió la Florida diciendo velar por la seguridad de sus colonias sureñas.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 140-142.

en casi toda Sudamérica hasta las primeras décadas del siglo xx. Así, 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.<sup>21</sup> 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 determinada y contigua, justamente la correspondiente al sistema de América Media. Vista así, la Doctrina Monroe puede interpretarse como la búsqueda de un sistema local de relaciones políticas y económicas en el

<sup>21</sup> La Doctrina Monroe cambió de significado con el tiempo. Al inicio se trató de una herramienta retórica que expresaba el deseo de liberarse del equilibrio de poder y el mercantilismo europeo, pero luego se usó para justificar la expansión territorial (década de 1840), el anexionismo (1850-1870), y la intervención y búsqueda de estabilidad en otros países (década de 1890). 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; véase también Dexter Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, Little-Brown, 1963.

que Estados Unidos dominara sobre los europeos.<sup>22</sup> Tomó décadas consolidarlo.

\* \* \*

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, a saber, 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 las 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 (véanse los capítulos 3 y 4). En esta tensión se visualizaba nuevamente

<sup>22</sup> Liberarse de la influencia y los equilibrios europeos significaba que se querían menos intermediarios con España y los países hispanoamericanos: se buscaba un sistema americano propio.

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.<sup>23</sup> 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 cuatro 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 relaciones económicas y obtener apoyo frente a amenazas externas.<sup>24</sup> No sólo se buscó el protagonismo continental 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,

<sup>23</sup> 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 (que requería menos inversión) y se benefició de la demanda de café, y sobre todo, de cacao venezolano. Veracruz, Cartagena y Maracaibo habían tenido lazos comerciales durante la Colonia, pero éstos se desintegraron por el atractivo económico de comerciar con las potencias y porque se hizo más dinámico el comercio en la costa del Pacífico.

<sup>24</sup> Iturbide designó la primera Comisión de Relaciones Exteriores (1821) y, por lo tanto, fue el primer gobernante mexicano que solicitó un análisis geopolítico tras la independencia.

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;<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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 interna-

<sup>25</sup> 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 (Poinsett y Ward consiguieron que México firmara acuerdos comerciales más liberales tras la destitución de Alamán).

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

cional (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 Colombia quedó en deuda con México;<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Tercero, hubo proyectos geopolíticos encontrados, poco entendimiento y desconfianza mutua. Por ejemplo, Guadalupe Victoria y Lucas Alamán invocaron la alianza defensiva mutua

<sup>27</sup> El préstamo había sido concedido en Londres (1826) por Vicente Rocafuerte sin autorización del gobierno mexicano y sin acuerdos claros. Cuando la 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 años cincuenta pero la deuda no se saldó sino hasta finales de siglo. De los siguientes asuntos entre México y la 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*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, pp. 141-142 (tratos) y 200-203 (Cuba).

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

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

De cualquier modo, Gran Bretaña y España no temieron una invasión mexicano-colombiana de Cuba *per se*, sino que la acción impetuosa de dos actores más débiles incitara 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.<sup>29</sup> Aun así, Cuba es un caso excepcional en el que un actor externo (España) participó continuamente en las dinámicas del sistema. A pesar del creciente predominio de Estados Unidos, muchos de los actores mencionados comerciaron con la isla, que dejó de ser una 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).<sup>30</sup> Como

<sup>29</sup> Estados Unidos aceptó porque se salvaguardaron sus intereses comerciales y porque estaba a favor de la no transferencia de territorios; estaba satisfecho, además, de que Gran Bretaña no volviera a ocupar Cuba.

<sup>30</sup> 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 (para los grandes poderes era punto estratégico en el control de las comunicaciones intercontinentales). Luego, la isla también se fue volviendo objeto de interés de la política exterior mexicana y, eventualmente, una vía de

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 seguridad territorial y expansión económica de cada uno de los Estados de la zona.<sup>31</sup> 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 contri-

---

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*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004, pp. 50-83; y *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior. México y el Caribe en el siglo XIX*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2001, pp. 48, 58-59 y 91).

<sup>31</sup> 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.

buyeron a reunir a los integrantes alrededor de un mismo tema y sistema. Al confluir intereses tan importantes en el istmo, se buscó constantemente evitar el predominio de unos sobre otros en ese lugar. La empresa fue muy ardua porque todos buscaron mantener mayor o menor 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 controlar 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 a amenazas externas (planteamiento que se ha llamado “doctrina Iturbide”).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Miles Wortman, “Legitimidad política y regionalismo. El imperio mexicano y Centroamérica”, en *Historia Mexicana*, vol. 26, núm. 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*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 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 Quetzaltenango y San Salvador, 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 del Centro de América (1823), lideradas por el liberal Manuel José Arce, tomaron un camino separado.<sup>33</sup> Sólo Chiapas, en un episodio poco entendido, optó por unirse a la República Mexicana, lo cual derivó en un conflicto territorial con Guatemala que tardó décadas en solucionarse.<sup>34</sup> Por lo mismo, México nunca abandonó el escenario centroamericano, que siguió siendo importante para su seguridad.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 53-72. La guerra estuvo a punto de estallar cuando Guatemala reclamó el Soconusco. Las partes buscaron mediación británica y respaldo de Estados Unidos, sin éxito. Con el paso de los años, el Soconusco quedó como zona neutral y 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 busca de una victoria que contrarrestara la pérdida de Texas. En 1853 se buscó un nuevo acuerdo, pero México se negó a pagar las deudas chiapanecas y el conflicto permaneció latente.

\* \* \*

El separatismo o unionismo de provincias como El Salvador y Chiapas es un 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 una muestra del caos, la rivalidad de facciones y la desarticulación; también resultaba del intento de unidades políticas menores, establecidas desde tiempos coloniales, de definir por sí mismas, de acuerdo con 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 de 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 de los actores latinoamericanos. 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 algunos de sus intereses confluyeron (incluso si tuvieron poca interacción económica y diplomática entre ellos); y, por lo 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 cuando Arce adoptó políticas más conservadoras y autoritarias, los liberales en la mayoría de las provincias se opusieron y estalló una guerra civil entre federales guatemaltecos y autonomistas salvadoreños y hondureños (1826-1829). Los últimos triunfaron bajo Francisco Morazán, quien implementó reformas liberales y gobernó la Federación Centroamericana durante casi una década. La unión se vio dificultada entonces por el descontento de sectores conservadores y conflictos políticos diversos (Arce quiso

regresar al poder con apoyo mexicano, El Salvador luchó para convertirse en capital, Costa Rica tuvo una guerra civil). José Rafael Carrera derrocó al gobierno liberal local 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 1839.

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 avante, invadió las repúblicas vecinas e impuso aliados conservadores. Carrera dominó la política centroamericana autoritariamente, coludido con la iglesia, hasta su muerte en 1865.<sup>35</sup> La preeminencia guatemalteca inspiró varios intentos unionistas entre El Salvador, Honduras y Nicaragua. Éstos no prosperaron pero, no obstante, 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 conve-

<sup>35</sup> El conservadurismo redujo las ligas con el exterior y las exportaciones. La economía regional se debilitó y no tuvo grandes impulsos sino hasta la inauguración del ferrocarril panameño. Para el periodo, en general, véanse los libros citados en la nota 19 de la Introducción.

niencia.<sup>36</sup> Fue en estos años cuando los británicos empezaron a adquirir grandes porciones territoriales y, buscando extraer recursos (maderas, tintes), afianzaron su presencia en Belice, las Islas de la Bahía y la Mosquitia, para descontento de Guatemala, Honduras y Nicaragua, respectivamente.<sup>37</sup> 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 mencionados<sup>38</sup> y la bienvenida de Estados Unidos como contrapeso de Gran

<sup>36</sup> 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 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 un protectorado que incorporó a San Juan del Norte (Greytown) para contrarrestar la presencia estadounidense (1844). Gran Bretaña buscaba proteger sus intereses comerciales y estratégicos pero también posibles rutas interoceánicas (por ello ocupó la Isla Tigre, en el Golfo de Fonseca, en 1849). La rivalidad angloamericana alrededor de estos territorios es el tema de Leonard, *op. cit.*, pp. 41-45, y 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*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1979) clama que la rivalidad fue imaginada y no necesaria.

<sup>37</sup> Belice era su depósito comercial y puerto principal. El embajador Chatfield (1834-1853) buscó proteger los intereses económicos británicos y apoyó primero a gobiernos conservadores en Guatemala y Costa Rica. Entretanto, los diplomáticos estadounidenses fueron igual de aguerridos.

<sup>38</sup> Nuevamente entre El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Bretaña.<sup>39</sup> De hecho, todos los países americanos involucrados en el sistema (incluido México)<sup>40</sup> 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 suplantar 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, el cual tuvo equilibrios e intereses locales que interactuaron con el sistema mayor. La síntesis de ambas dinámicas se daría en etapas posteriores.

<sup>39</sup> 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). En 1850, El Salvador persuadió a Costa Rica y Guatemala para buscar la protección inglesa contra la influencia estadounidense.

<sup>40</sup> 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, que no tuvo representación permanente hasta 1876. Muchas relaciones fueron indirectas, por lo general mediante Washington.



Colombia participó menos en el escenario centroamericano de esos años, algo que sorprende 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.<sup>41</sup> 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, a pesar de ser buen administrador, Francisco de Paula Santander 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 mayor reto vino de José Antonio Páez, caudillo que había comandado la independencia venezolana

<sup>41</sup> Algunos estudios de visión amplia para abordar el tema de Colombia en el siglo XIX y para estudiar toda América Latina son los siguientes: David Bushnell, *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, Berkeley, University of California Press, 1993; Marco Palacios, *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, 4ª ed., México, El Colegio de México, 2009.

y que se rebelaba contra una capital que consideraba remota y a la cual no se subordinaría, sobre todo en vista de que Caracas podía prosperar por sí misma gracias a su producción de cacao y a la creciente demanda de café. Páez optó por la secesión en 1830. El general Flores secundó la moción declarando en el mismo año la separación de Ecuador, 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, quizás porque Colombia y Ecuador encararon ulteriores movimientos separatistas.<sup>42</sup> No así Venezuela, porque Páez mantuvo una dictadura cuasi monárquica y liberal que protegió los intereses de los productores de café (a pesar del declive de la demanda mundial en los cuarenta) y que se mantuvo en pie hasta 1847.<sup>43</sup>

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

<sup>42</sup> De la guerra resultante se habla en el capítulo 3.

<sup>43</sup> Siguió una dictadura que destruyó el gobierno oligárquico.

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,<sup>44</sup> y firmó el Tratado Mallarino-Bidlack (1846) mediante el cual se concedió a Estados Unidos la libertad de tránsito en un canal futuro a cambio de su promesa de defender la soberanía e integridad territorial neogranadina (esto es, evitar la secesión o intervención extranjera —de los británicos, del ecuatoriano Flores— en Panamá).<sup>45</sup> 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. Ello 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

<sup>44</sup> 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.

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

conflictos, dos constituciones federalistas otorgaron un grado extremo de autonomía a gobiernos 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.<sup>46</sup>

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, presencia que 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 era lo más conveniente. El Tratado Clayton-Bulwer de 1850 generalizó la neutralidad planteada en el caso panameño al estipular que ninguna de las dos potencias buscaría

<sup>46</sup> Podría argumentarse que en esos años Colombia tuvo su propio sistema, con equilibrios internos y relaciones "internacionales". Entretanto, 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 mantenían correspondencia y agencias comerciales, y se llegó a algunos acuerdos relativos para la solución pacífica de controversias.

controlar o fortificar un canal interoceánico en cualquier lado.<sup>47</sup> Este acuerdo fue 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.<sup>48</sup>

\* \* \*

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,

<sup>47</sup> Ambas acordaron que la igualdad de trato hacia las repúblicas centroamericanas no sólo era una salvaguarda para aquéllas, 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. Estados Unidos entendió el pacto como “retirada británica”, pero Gran Bretaña lo interpretó como “no más anexiones”. Al final, Estados Unidos tuvo que reconocer algunas colonias británicas, estableciéndose así una “soberanía en condominio”.

<sup>48</sup> Estados Unidos tardó en consolidarse como poder regional dominante. No fue sino hasta 1860 que vino la retirada inglesa de las Islas de la Bahía y un acuerdo con Guatemala respecto de Belice. Gran Bretaña reconoció la soberanía nicaragüense sobre la Mosquitia en 1860. La influencia británica siguió sintiéndose en Guatemala y Costa Rica, pero careció del carácter político-intervencionista del pasado.

liberales y conservadores. Por ejemplo, tras una etapa inestable de pronunciamientos y amenazas externas, Bustamante y Lucas Alamán impulsaron un régimen conservador deseosos de adquirir estabilidad, fomentar la integración con otros países latinoamericanos y sustentar un proyecto económico proteccionista; no obstante, 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 la 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.<sup>49</sup> La población de

<sup>49</sup> 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 prometieron 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.

origen estadounidense en Texas,<sup>50</sup> 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 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 (1846-1848).

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);<sup>51</sup> 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

<sup>50</sup> El gobierno español y luego México otorgaron 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.

<sup>51</sup> El concepto de Destino Manifiesto proviene de la secularización de las nociones puritanas de salvación y predeterminación. 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*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966; David M. Pletcher, *The Diplomacy of Annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, Columbia, University of Missouri, 1973.

productos agrícolas), la expansión de su red ferroviaria (desarrollo que en América Latina tomó mucho más tiempo) 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 a 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 su curso y que el sistema de América Media continuara existiendo. De hecho, la prioridad de ese país 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, la cual, debemos decir, estaba poco integrada al corazón político y económico del país. Esa mutilación (1848) dejó en claro que el sistema no sería igualitario o equilibrado. A partir de entonces, México tuvo que redefinir su política exterior casi exclusivamente en función del “coloso del norte” (con quien tuvo 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 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 hasta la actualidad. No cabe duda de que ése fue un desarrollo fundamental en el establecimiento de un sistema de dominación hegemónica en toda la zona.<sup>52</sup> 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

<sup>52</sup> 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).

habían terminado de fortalecer y porque el funcionamiento del sistema se alteraría todavía durante una etapa anómala a mediados de siglo.

La primera ruptura con el pasado consistió en los desequilibrios internacionales causados por Estados Unidos 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 naval, y avalaron políticas más agresivas en el Pacífico y en 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 anexar 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 anexar Cuba y anular el equilibrio acordado tácitamente con otras potencias (idea que se declaró deseable en el Manifiesto Ostend de 1854).<sup>53</sup> Si

<sup>53</sup> El atractivo económico de Cuba había ido en ascenso. Gracias a la modernización de sus molinos de azúcar, la isla amplió su producción, y España dio mayor libertad de comercializarla. Eso, aunado a tempra-

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, así como la intención de absorber Yucatán y el deseo de controlar rutas interoceánicas en el istmo de Tehuantepec (lo cual 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 en realidad fue internacional, 1856-1857), 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 rencores en Centroamérica que todos los gobiernos (y Gran Bretaña) olvidaron sus diferencias momentáneamente y se aliaron para repeler la intervención; fueron liderados por Costa Rica, desde entonces el país más estable

---

nos intentos por abolir la esclavitud, 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; véase Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, p. 264.

de la zona.<sup>54</sup> 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 finales de siglo. El resultado fue indistinto 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 los países de esa zona, 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

<sup>54</sup> 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 zonas. Puede consultarse más sobre filibusteros en Herring, *op. cit.*, pp. 217-222.

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, en México y República Dominicana, que ocupó por un tiempo,<sup>55</sup> pero no alteró el sistema sustancialmente. Francia, en cambio, invadió México, parte nuclear del sistema.

Francia había apuntado cañones contra Veracruz en dos ocasiones (1838, 1861): primero enfrentando la oposición de Gran Bretaña y luego contando con su aval. Estados Unidos no había podido hacer mucho, primero por falta de capacidad militar y posteriormente 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 quizás no se percataron de que el motivo ulterior

<sup>55</sup> Emancipada de España en 1821 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 la elite dominicana 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.

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.<sup>56</sup> 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 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

<sup>56</sup> México se negó para prevenir un efecto dominó en el resto del país, por el atractivo de la producción texana de algodón, y por temor al establecimiento de un protectorado estadounidense. Francia firmó un tratado de amistad y comercio con Texas 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, núm. 2, 1978, pp. 309-328.

podido o querido hacer una diferencia (sureños, conservadores mexicanos) no cooperaron o desaprovecharon el apoyo diplomático que Gran Bretaña y Francia hubieran podido otorgar.<sup>57</sup> 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

<sup>57</sup> Jefferson Davis fue un negociador ingenuo: pensó que no necesitaba establecer alianzas porque las potencias europeas dependían de su algodón (80% de las importaciones británicas) y no avalarían un bloqueo comercial encabezado por sus rivales. 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 sin trigo norteño (y porque les convenía la debilidad estadounidense). El problema fue que la neutralidad terminó beneficiando al más poderoso, al que tenía mejor tecnología y apoyo de la población afroamericana; el Sur hubiera requerido muchos meses más para que sus castigos económicos surtieran efecto. Mientras, la relación de la Confederación con América Latina se vio afectada por el racismo de Davis y por el hecho de que las ambiciones imperiales de Napoleón III no concordaban con la mentalidad sureña. Los empresarios del norte de Estados Unidos tenían intereses e inversiones en América Latina; los sureños, en cambio, eran impopulares en vista de que la esclavitud ya se había abolido en casi todos lados, fuera de Cuba y Brasil. 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.

internacional de base.<sup>58</sup> 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 (1860-1880) hubo una extraordinaria expansión urbana, agrícola, comercial y productiva. El país recibió una gran cantidad de inmigrantes, se desarrolló tecnológica e industrialmente y se militarizó, cimentando así 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. Actualmente se piensa que los elaboradores de la política exterior en esos años tuvieron más visión de lo que antes se supuso e hicieron todo lo posible por expandir los horizontes de su imperio informal. Además de adquirir Hawaii y Alaska, buscaron asegurar un “Mediterráneo americano” que de nuevo, según mi interpretación, significaba no sólo la continuidad de flujos y relaciones económicas neo-

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

colonialistas, sino el dominio hegemónico en el sistema político medioamericano.<sup>59</sup>

Una novedad en este proceso fue la búsqueda ya no de territorios que anexionar o dominar comprensivamente, sino de puntos estratégicos en donde establecer bases a partir de las cuales proyectar influencia política y militar.<sup>60</sup> 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 una concesión territorial no fructificaron por desacuerdos en ambos países e inestabilidad política en la isla.

Cuba volvió a aparecer en la mira en los debates estadounidenses durante la Guerra de Diez Años (“Primera Guerra de Independencia”, 1868-1878), conflicto que afectó los intereses de España y de Estados Unidos por igual.<sup>61</sup> Pero la prueba de que eran años más cautelosos

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Por ejemplo, lo que serían Guantánamo, Navassa y Okinawa más adelante.

<sup>61</sup> 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 contemplaban de manera positiva la posible integración a Estados Unidos, país 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 política. Al final el Pacto de Zanjón (1878) dio amnistía a los rebeldes, pero no autonomía. La guerra diezmo a la clase terrateniente local. Estados Unidos aumentó su presencia política y económica

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 anexaron 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 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 (es decir, 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 XIX en México (1876) e inauguró una dictadura caracterizada por su estabilidad y larga duración; su dominio oligárquico y autoritario; su ideología positivista; su liberalismo, crecimiento y diversificación económica; su solidez financiera; el desarrollo de infraestructura y algunas industrias; y buenas relaciones con

---

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.

el extranjero.<sup>62</sup> 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 de Venezuela bajo Antonio Guzmán Blanco (1870-1888) y la de Guatemala bajo Justo Rufino Barrios (1871-1885). También surgieron gobiernos dictatoriales y liberales en Costa Rica y en 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 (1886, muy exitosa, estuvo vigente hasta 1991), y se confió el poder al conservador Rafael Núñez (1880-1894), 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.

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

<sup>62</sup> 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, núm. 4, 1996, pp. 737-747.

poderosos buscaron una participación internacional más activa, si bien los del sistema medioamericano sabían que no podían retar a la potencia hegemónica. No obstante, 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 (esto es, dentro de su sistema).<sup>63</sup> Esta iniciativa vino acompañada de muchos

<sup>63</sup> Ésta es la etapa en que Estados Unidos comenzó a suplantar 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*, Harry Drost (trad.), Londres y Nueva Jersey, Zed Books, 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

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 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 repetidas ocasiones 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,

---

los ochenta y los suplantó definitivamente tras las guerras mundiales. Véase también Walter LaFeber, *The New Empire. An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Ithaca, Cornell University Press, 1963; y Langley, *op. cit.*, pp. 135-150.

control y 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.<sup>64</sup>

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 ahí sus condiciones. 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 tenían problemas para mantener el equilibrio en Centroamérica, 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

<sup>64</sup> La visión comparativa más completa se encuentra en David G. McCullough, *The Path Between the Seas. The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*, Nueva York, Simon & Schuster, 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, núm. 2, 1987, pp. 323-352.

exterior agresiva de algunos de sus antecesores: impuso gobernantes aliados en El Salvador y en 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 ciertos lazos económicos 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,<sup>65</sup> seguridad colectiva, arbitraje internacional y relaciones intercontinentales. La iniciativa no llegó a buen puerto por la rivalidad entre Chile y Argentina (véase capítulo 3), pero también porque los

<sup>65</sup> Notablemente aquellos entre Nicaragua, Costa Rica y Colombia, pero todas las repúblicas presentaron conflictos entre sí. Los de El Salvador y Honduras tuvieron consecuencias desastrosas hasta el siglo xx. Nada de esto impidió la formación de un sistema local o general.

países latinoamericanos evitaron a México en foros multilaterales. Sus intereses ya se consideraban subordinados a los de Estados Unidos dada la integración económica de ambos países,<sup>66</sup> y el distanciamiento se haría patente en las conferencias panamericanas. (Más de esto en los siguientes capítulos). Por esas y otras razones, Colombia fue incapaz otra vez de concretar sus aspiraciones de ser el eje continental.

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.<sup>67</sup> Barrios aceptó negociar —forjar

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> La diplomacia mexicana hacia la zona se describió detalladamente en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, 2 t., México, Hermes, 1963, varios capítulos. Por cierto, también hubo negociaciones fronterizas con Estados Unidos. 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.

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 Soco-nusco sin indemnización (1882).<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> El asunto estaba paralizado desde que Santa Anna invadió el territorio 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*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988.

<sup>69</sup> 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. Posteriormente, hubo conflictos crecientes porque los británicos, además de explotar la zona, 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).

En general, México buscó un papel cada vez más protagonista en Centroamérica. Ello significó: 1) un 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 influencia en una zona de influencia tradicional que, a la sazón, se había hecho más inestable; 5) una política para contrarrestar la hegemonía estadounidense; y 6) una estrategia para adquirir prestigio y apoyo internacional.<sup>70</sup> 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 con bastante éxito durante el Porfiriato.

El gobierno mexicano consideró que el proyecto unionista de Barrios era unilateral y agresivo;<sup>71</sup> cabildeó

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Blaine pensó en las ventajas de una unión centroamericana para prevenir intervenciones extranjeras. México declaró que sólo cooperaría si el proyecto era libre y espontáneo; acusaba a Barrios de manipular a otros perpetuando la idea de que México buscaba absorber a Centroamérica.

en Estados Unidos y mandó tropas a la frontera, 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. Sin embargo, 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.

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

---

México aseguró que no tenía esas pretensiones, pero que tendría la obligación de actuar si Barrios se imponía sobre otros actores. Sabía que el incremento de poder guatemalteco podría alterar la correlación regional de fuerzas, lesionar el papel de México como poder regional o medio y llevar a un reacomodo fronterizo. Por ello se acercó a las demás repúblicas centroamericanas. Nunca se habló de alianza militar. Sobre todo, México buscaba quedar bien parado como fuerza política regional.

política de sus vecinos y propició la formación de una República Mayor de Centroamérica con Honduras y El Salvador (1896-1898), la cual funcionó brevemente y se desintegró por las rivalidades usuales.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> Las repúblicas centroamericanas se apoyaron en él para mantener algunos equilibrios y contrarrestar la injerencia de

<sup>72</sup> 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. Éstos son temas poco estudiados.

<sup>73</sup> 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 (con 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; véase Laura Muñoz, *Geopolítica...*, *op. cit.*, pp. 129-133.

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 estaba por 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 el cual se estableció una corte internacional. Este encuentro se considera la cumbre de la diplomacia mexicana en el conflicto centroamericano, aunque otros dirían que es muestra de la total subordinación de la misma a los deseos de Estados Unidos. De cualquier modo, aunque Zelaya siguió retando el *status quo*, la situación interestatal en Centroamérica fue menos crítica.<sup>74</sup> Con sus limitaciones, el multilateralismo había contribuido a la paz y hecho menos apabullantes las desigualdades en el sistema.

\* \* \*

Quizás los colombianos también tuvieron aspiraciones de que su país fuera una “potencia media”, pero no

<sup>74</sup> 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.

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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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 con Gran Bretaña. Un nuevo tratado con esa potencia (Hay-Pauncefote, 1901) finiquitó la restricción de construir, controlar y militarizar un canal interoceánico.

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

<sup>76</sup> 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 entre 1906 y 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, el cual les dio dominio sobre un canal que nunca construirían para no competir con el panameño.

Con esto —y con la Guerra Hispanoamericana (1898)<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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

<sup>77</sup> La Guerra Hispanoamericana convirtió a Estados Unidos en gran potencia y representó la culminación lógica de las tendencias principales de la política exterior de ese país durante el siglo xix. La respuesta de los cubanos fue mixta: con la enmienda Platt experimentaron un “cambio de amo”. Philip Sheldon Foner, *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism, 1895-1902*, Nueva York, Monthly Review, 1972.

<sup>78</sup> 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 expedición de Martí (1895). Se evitaron conflictos con Estados Unidos y el ejemplo de 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 como potencia media. Hay una hipótesis de que la actitud de México hacia Cuba estuvo vinculada con la resolución de la frontera guatemalteca, pero es una idea “en pañales” (Laura Muñoz, *Geopolítica...*, *op. cit.*, p. 176).

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 habían ocurrido cambios importantes en ese país (crisis socioeconómicas, y mayor nacionalismo y belicosidad), así como una competencia más aguda 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, a sus ciudadanos, propiedades e inversiones en esos países.<sup>79</sup> Era mejor intervenir antes ellos mismos para neutralizar las amenazas de agentes externos. Los países latinoamericanos, se suponía en Estados Unidos, agradecerían esa generosidad.

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 estadounidenses,<sup>80</sup> práctica que se repetiría en

<sup>79</sup> Su política exterior se volvió de tutelaje, supervisión e interferencia activa. La Doctrina Monroe se transformó nuevamente y se usó para compromisos económicos, para proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos, para asegurar elecciones, para mediar entre facciones, para garantizar la seguridad del canal.

<sup>80</sup> Frente a Zelaya hubo movilización militar en los noventa. Su sucesor, Díaz, fue más complaciente con los estadounidenses a partir de 1911. En

múltiples ocasiones en éste y otros países que a veces se volvieron protectorados;<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup> En este episodio simbólico, por primera vez Estados Unidos 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 que 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).<sup>83</sup>

---

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 años treinta).

<sup>81</sup> Dana Gardner Munro ha estudiado a profundidad estos episodios a partir de la publicación de su obra *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Nueva Jersey, Princeton University, 1964.

<sup>82</sup> El conflicto giraba en torno al 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.

<sup>83</sup> María del Rosario Rodríguez Díaz, "Percepciones mexicanas sobre la reafirmación de la doctrina Monroe durante el conflicto anglo-venezolano

Incluso ante actos unilaterales y muestras claras de poder hegemónico, México se preocupaba por equilibrar el sistema como hasta entonces lo había hecho (aunque fuese un poco).

\* \* \*

El periodo de “dirigismo” paternalista e intervención militar —a fin de cuentas de duración temporal (1890-1930)— 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 (el desarrollo de nacionalismos defensivos, por ejemplo) que repercutieron en el escenario internacional y en todos los escenarios y equilibrios locales.

Sin embargo, pienso que la política exterior agresiva y sus efectos no alteraron la estructura esencial del sistema.<sup>84</sup> 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 con su estabilidad

---

de 1895-1896 en el periódico *El Nacional*, en Laura Muñoz, *Mar adentro*, *op. cit.*, pp. 193-223.

<sup>84</sup> “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.

interna;<sup>85</sup> con Centroamérica como sistema menor con equilibrios internos precarios y Estados propensos a ser intervenidos; con Colombia y Venezuela<sup>86</sup> 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 finales 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 había llegado para quedarse. Sobre todo, se había formado una comunidad de relaciones completamente diferenciada de la existente en la región sudamericana. Atenderemos este escenario a continuación.

<sup>85</sup> 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 declaró 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 desafiaba los intereses comerciales de los poderosos en América Latina, pero sin antagonizar totalmente con Estados Unidos. El análisis corresponde a otra etapa pero debemos destacar lo siguiente: la Revolución no alteró ni la estructura y funcionamiento global del sistema ni la aspiración mexicana de ser una potencia media.

<sup>86</sup> Colombia se fue erigiendo como modelo de transmisión pacífica de poder y paz social bajo una prosperidad cafetalera, mientras que Venezuela se estableció como lugar de regímenes autoritarios, personalistas y militares al grado que el 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.<sup>1</sup> Este juicio difiere del de Burr, quien denomina “era de políticas de poder regionales” a los

<sup>1</sup> 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 (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). A mí parecer, la de Burr se trata de una racionalización de la política chilena que en esos años se volvió agresiva y expansionista y, por lo tanto, contraria al mantenimiento del *status quo*.

años que van de las independencias a mediados del siglo XIX. Asimismo el autor 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.<sup>2</sup>

Burr llama “edad de políticas de poder continentales” a la segunda mitad del siglo XIX. En esa etapa, dice, los dos subsistemas integraron uno solo “continental”. Se fija entonces en la relación entre Chile y Argentina, y comenta poco de otras dinámicas. Yo procedo 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.<sup>3</sup>

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 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.

<sup>2</sup> Las razones se exponen en la Introducción, nota 57.

<sup>3</sup> Luego, en el capítulo 4, abordo la posibilidad de identificar otros sistemas.

Dividí el capítulo en tres secciones. 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.<sup>4</sup> En ambos casos se distingue el deseo de los actores más poderosos (Brasil y distintos estados argentinos por un lado; Perú y Chile por 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 sección 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, en 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 establece que los años ochenta fueron un periodo de inflexión en política internacional porque antes, a falta de Estados bien for-

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

mados, no hubo intentos de establecer hegemonías locales (*hemispheric sub-paramountcies*) bajo el dominio hegemónico de Estados Unidos.<sup>5</sup> Yo defiendo una visión contrastante. Antes del siglo xx Estados Unidos 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 muy 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) en el interior del continente. El tratado limítrofe de 1750 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

<sup>5</sup> Se suele analizar primero una etapa de construcción (1820-1880) y luego una de integración al sistema económico mundial (1880-1920). Si acaso hay un punto de inflexión en los 1850; véase Bailey, *op. cit.*, pp. 55-58. Davis, Finan y Peck (*op. cit.*, pp. 115-117) afirman que sólo en los ochenta comenzaron a surgir verdaderas políticas de poder en América Latina.

(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 finales del siglo XVIII España se aprovechó de que los ingleses luchaban en Norteamérica y Europa para fortalecer su posición al sur del continente; así, 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 momento 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 1816 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, provincia para entonces 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).<sup>6</sup> 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; así, propuso una solución adecuada dadas las condiciones políticas: que Uruguay se erigiera

<sup>6</sup> 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.

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 en un centro comercial y financiero dominado por Gran Bretaña sin oposición.<sup>7</sup> Este episodio se cita como uno de los mayores triunfos de la diplomacia británica y como 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) 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.<sup>8</sup>

Con todo, a pesar de su ascendencia económica sobre Brasil, Uruguay y Argentina durante el siglo XIX,

<sup>7</sup> La medida no se debe considerar necesariamente una imposición porque la elite mercantil, agraria y política uruguaya prefería la ascendencia inglesa como garante de estabilidad y crecimiento.

<sup>8</sup> 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.

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 Home 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).<sup>9</sup>

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 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

<sup>9</sup> 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 regionales, a veces de ambos lados.

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,<sup>10</sup> 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 tanto, 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.<sup>11</sup>

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

<sup>10</sup> De Paraguay hablaré en la segunda parte de este capítulo.

<sup>11</sup> 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. En general, los intereses de Buenos Aires y las provincias ribereñas y ganaderas se vieron menos afectados con esos eventos que las provincias agrícolas internas.

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.<sup>12</sup> Las provincias internas 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 Juan Manuel de Rosas, quien administró magistralmente el equilibrio provincial. Lo logró por muchos métodos —el 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).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 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 la guerra con Brasil obligaron a Rivadavia y otros a adoptar una constitución centralista en 1826. A partir de entonces hubo secesiones y Rivadavia fue exiliado en 1827. Durante la gesta independentista, por cierto, San Martín se embarcó en una cruzada para liberar a Chile con ayuda de O’Higgins (1817-1818). Irónicamente, las provincias internas del virreinato recibieron menos atención en sus esfuerzos libertadores. Paraguay y Uruguay buscaron la independencia bajo sus propios términos. Mientras, 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).

<sup>13</sup> 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

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). Por su posición estratégica y red de alianzas, Rosas amasó apoyo suficiente

---

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 (medida que afectó a algunas provincias internas). 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 ello crecieron las desigualdades internas, el retraso industrial y tecnológico, y el separatismo de las provincias (Lynch, “The River Plate Republics”, cap. cit. [vid. p. 108]).

para bloquear Montevideo cuando cayó en manos enemigas (1843-1851) y para impedir la navegación internacional en el Paraná. Era una decisión 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.<sup>14</sup> Gran Bretaña aceptó un armisticio (y obligó a Francia a hacer lo mismo) porque la libre navegación de los ríos acabó siendo más

<sup>14</sup> 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, entretanto, 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 las altas tarifas de importación.

importante que la destitución de un caudillo que, a fin de cuentas, había favorecido sus intereses comerciales en el pasado.<sup>15</sup>

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 (es decir, el sistema) evitó que los 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 finales 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

<sup>15</sup> Nótese cómo Gran Bretaña buscaba que no se afectaran sus intereses, pero ya no quería modificar el sistema. De hecho, ésa y otras 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.

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 finalmente 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 europea 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 alguna reserva. Cier- to: Brasil se había beneficiado de los productos britá- nicos desde tiempos coloniales por disposición de Por- tugal. Sus vínculos comerciales y financieros con Gran Bretaña no se interrumpieron con la independencia y fueron cada vez más intensos.<sup>16</sup> De hecho, esa potencia había resultado beneficiada al imponer tratados en los que Brasil le otorgaba tarifas preferenciales y otros pri- vilegios (1810, 1827). También había obligado a la mo- narquía brasileña a declarar ilegal el tráfico de esclavos

<sup>16</sup> 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*, Nueva York, Octagon, 1972.

en 1850, una 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.<sup>17</sup>

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 1871, e incluso entonces pasarían años antes de que se implementara por completo (1888). Es decir, 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 le tomó tanto tiempo dominar en su sistema? Las razo-

<sup>17</sup> Por no modernizarse la industria azucarera dejó de ser competitiva, mientras que el café se volvió la principal exportación brasileña entre los treinta y cincuenta (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). Por ello Brasil continuó importando esclavos, la opción más económica. Aunque las exportaciones brasileñas aumentaron por un tiempo, el tope al impuesto sobre las importaciones de Gran Bretaña y el proteccionismo en las colonias azucareras de esa potencia lo estaban afectando (mientras que ese país se enriquecía transportando las exportaciones brasileñas). Brasil no pudo costear sus importaciones, algo crítico considerando que 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.

nes, 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 la 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 sureste.<sup>18</sup> Al ser derrotadas, esas provincias quedaron relegadas en lo económico y, lamentablemente, más aisladas del sistema internacional.

Todas las revueltas tuvieron un componente autonomista, sobre todo la *Revolução Farroupilha* (1835-1845),

<sup>18</sup> El centralismo despertó molestias. En este caso, Pernambuco fue centro de fuerzas republicanas y federalistas rebeldes que aliaron provincias del norte en protesta contra 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; Bethell y Muriilo de Carvalho, art. cit.). Pedro I gobernó sólo hasta 1831 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.

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 tanto su territorio como la influencia política y moral de la monarquía.<sup>19</sup> 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.

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

Dentro de Brasil, Pedro II (1841-1889) afianzó el centralismo y permitió la alternancia de liberales 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 uruguayo 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.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Tras la guerra hubo pactos entre caudillos 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 inicialmente, mientras que Gran Bretaña apoyó el “subimperio” brasileño. La popularidad de Brasil en Uruguay 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 Rio Grande

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).<sup>21</sup> 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 declara Seckinger, las bases de un sistema internacional en el que Brasil sería un poder ejemplar se habían establecido desde los años treinta. Dos décadas más tarde Brasil ya era un poder predominante que volvía a tejer lazos con todas las repúblicas sudamericanas para mantener el equilibrio que lo favorecía. Si no se consolidó como potencia hegemónica fue por acontecimientos posteriores 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 venezo-

---

do Sul, éstos pidieron ayuda a su gobierno. Río de Janeiro entonces apoyó la revolución de un aliado colorado en 1863.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, pp. 1-24, 157-159.

lanos y bogotanos organizaron una campaña “continental” y participaron en la organización gubernamental de varios países. Se pensaba que la Gran Colombia sería el eje de la política internacional (aunque Brasil participó poco en los proyectos). No obstante, las nuevas repúblicas no tenían la estabilidad o recursos para ver más allá de 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 la Gran Colombia empezaron a ser considerados como fuerzas intervencionistas que amenazaban la soberanía del resto.<sup>22</sup> 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 el 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—.<sup>23</sup> Muchos en Lima descalificaron a San Martín

<sup>22</sup> En 1823, para hacer frente a 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 adquirieron una actitud de aislacionismo hacia regiones tan remotas, abandonando incluso su campaña en el Alto Perú. Bolívar y Sucre ocuparon y establecieron una base en Lima desde donde liberar el Alto Perú. Los argentinos desconfiaron cada vez más de los colombianos, a quienes no querían en Bolivia.

<sup>23</sup> Después del declive de su minería Perú buscó otras exportaciones. Chile era una conexión inevitable porque la mayor parte del comercio iba por el Estrecho de Magallanes hacia Europa. Perú optó primero por el proteccionismo, pero éste se abandonó en los años treinta, en parte por las condiciones negociadas con Chile y con Gran Bretaña, que inundaron

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 recursos 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),<sup>24</sup> los gobiernos de Perú y Bolivia restauraron el tributo indígena (contribución) para mantener a flote sus finanzas e industrias minera y textil (que, de cualquier forma, perdieron competitividad rápidamente). Pero 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 con base en 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

---

el mercado con sus productos (Heraclio Bonilla, "Peru and Bolivia from Independence to the War of the Pacific", en Bethell, *op. cit.*, capítulo 13, pp. 541-549).

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

y sólo el autoritario Agustín Gamarra pudo centralizar el poder por lapsos (1829-1833; 1839-1841). Fuera de esto, hubo fuertes divisiones monárquicas y republicanas, liberales y conservadoras.<sup>25</sup>

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 partir de las 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, tiene poco caso diferenciar entre guerras civiles e internacionales, porque los mismos actores estatales y provinciales participaron en ambos tipos de episodios en busca de su propio beneficio.

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 la Gran Colombia de forma unilateral. San Martín no había podido cuestionar este esquema ni oponerse a la represión del movimiento

<sup>25</sup> Además de las historias señaladas, para esta parte consulté también a Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo desde las luchas por la independencia hasta el presente*, 2ª ed., Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

autonomista de la provincia costera de Guayaquil, cuyos intereses comerciales estaban más ligados a Panamá y Lima que a los de Quito o Bogotá (1822). 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 a 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 la 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 ello 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 Juan José 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,<sup>26</sup> y los límites de Ecuador con Colombia y Perú quedarían indefinidos por muchos años más.

Perú no tuvo tiempo de cosechar los beneficios de 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 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. Quizás imaginó que ése sería el mejor modo de evitar la rivalidad entre peruanos, chilenos y argentinos.<sup>27</sup> (Bolivia sí llegaría a servir como colchón entre ellos, pero no porque Bolivia tuviera liderazgo, y bajo condiciones distintas a las previstas inicialmente).<sup>28</sup> Y es

<sup>26</sup> Además de mantener influencia constante, Flores estuvo a la cabeza del gobierno en 1830-1834, 1839-1843 y 1843-1845. 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).

<sup>27</sup> Argentina, por ejemplo, clamaba que Tarija era parte de su provincia de Salta.

<sup>28</sup> Dice Santiago Jordán Sandoval (*Bolivia y el equilibrio del Cono Sudamericano*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1978) que su situación central obligó a Bolivia a "manipular una estrategia de vinculación centrífuga

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, y en unos años convirtió a Bolivia en un país 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).<sup>29</sup> De perdurar, esta unificación hubiera

---

y a negociar una vinculación centrípeta armónica y equilibrada simultánea”. Su posición geográfica realista de eje central en Sudamérica llamó la atención de Julio Méndez en la década de 1870. 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 sin protagonismos y existiendo, más bien, gracias al equilibrio entre los actores circundantes.

<sup>29</sup> Puede consultarse más sobre el tema en Phillip Taylor Parkerson, *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839*, La Paz, Juventud, 1984.

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. 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.<sup>30</sup> 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

<sup>30</sup> 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 un mayor federalismo. Freire, su sucesor, fue menos autoritario pero el resultado fue un periodo más anárquico.

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 geopolítico, 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 del dominio de Santiago). 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).<sup>31</sup>

Sin embargo, con la Confederación de Santa Cruz ese tratado quedó abolido y se instauraron 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

<sup>31</sup> Perú era el más grande consumidor de productos chilenos (harina, 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 que 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-Perú. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1819 y 1879*, Santiago, Cal y Canto, 1997.

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.<sup>32</sup>

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 ligados 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

<sup>32</sup> Buenos Aires temió por sus provincias internas y una posible alianza de éstas con Bolivia. Rosas suspendió el comercio con Bolivia en 1837 y luego declaró la guerra, pero su participación no fue crucial.

enfrascó en otra guerra civil (1843-1844), 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 y 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).<sup>33</sup> 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

<sup>33</sup> Las exportaciones e ingresos de Chile crecieron regularmente; 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. La producción de trigo y otros cereales fue buena, aunque sufrió la competencia creciente de productores más eficientes. 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.

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 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 que no alterara el *status quo ante bellum* (1842).<sup>34</sup> Bolivia y Perú permanecieron separados.

Aunque participaron por motivos egoístas, los chilenos aseguraron 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, la cual, 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 de nueva cuenta.

<sup>34</sup> Santa Cruz había estado refugiado en Ecuador, apoyado posiblemente por europeos. Cuando Gamarra invadió Bolivia en 1841, Chile medió abogando por la libertad de Bolivia. Luego, cuando Bolivia invadió Perú y demandó el puerto de Arica, Chile medió nuevamente usando 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 un acuerdo tripartita con Perú y Bolivia (1845).

Chile también amplió sus horizontes al norte (con lo cual contribuyó a que la red de relaciones e intereses se volviera aún más intrincada); 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.

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.<sup>35</sup> El gobierno ecuatoriano en turno aceptó las condiciones peruanas, pero su sucesor las repudió rápidamente. Para evitar un nuevo conflicto y la posible anexión de territorios por parte de Perú, colombianos y chilenos mediaron una vez más.

<sup>35</sup> Ecuador vendía dichos terrenos a extranjeros con el objetivo de saldar sus deudas.

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).<sup>36</sup> 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, así como el fortalecimiento de un actor sobre los demás. 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.

Este sistema también operó 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

<sup>36</sup> Como se mencionó en el capítulo 2, 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 esos motivos, Bogotá tuvo más oportunidades de mirar al sur. Considérese también que la concreción del ferrocarril panameño (1855) reorientó los flujos comerciales de Colombia al Pacífico.

Bretaña (los tres albergaban la esperanza de que ello restauraría el orden en Ecuador y quizás en los países vecinos).<sup>37</sup> Los miembros del sistema se movilizaron para repeler exitosamente esta intervención de varias formas. Por un lado, continuaron con las dinámicas descritas, a saber, 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 destaca 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 ello comprometería los intereses y arreglos acordados local y bilateralmente.<sup>38</sup> 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 cosas prevaleciente y al que más le interesaba mantenerlas así según sus propios términos.

No obstante, había acontecimientos que Chile no podía controlar. Que Perú dirigiera un proyecto de

<sup>37</sup> 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, núm. 3, 1947, pp. 467-495. Flores, personaje extraordinario, murió en 1864.

<sup>38</sup> Quizás por su fortaleza, Chile fue siempre el más renuente a aceptar la mediación de las potencias frente a los conflictos sudamericanos.

cooperación hispanoamericana reflejaba su fortalecimiento y, por lo 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.<sup>39</sup> El desarrollo económico peruano, aunque dependiente de un solo producto y poco sustentable, rivalizó con el chileno.<sup>40</sup> 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.

<sup>39</sup> Los ingresos aumentaron sobre todo de 1846 a 1854. Acerca del auge económico y militar de Perú véase Burr, *op. cit.*, pp. 75-79, y Bushnell y Macaulay, *op. cit.*, pp. 242-244.

<sup>40</sup> Ambos dependieron de las exportaciones, aunque el peruano fue más frágil y efímero. Las instituciones políticas peruanas tampoco igualaron a las chilenas.

\* \* \*

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. Es decir, 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 quedaron establecidos. En los dos se habían presentado conflictos importantes que se resolvieron parcial o totalmente en beneficio de unos y en detrimento de otros. Al mismo tiempo, sin embargo, en ambos se había buscado la progresiva pacificación de los conflictos (estabilidad) y una distribución política y territorial que evitara que un solo actor dominara hegemónicamente (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.

El análisis se encuentra incompleto porque aún están por suceder 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 sistema único.

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 los 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, quizás 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 doctor 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,<sup>41</sup> algo notable si se toma en 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 permaneciera independiente para mantener el equilibrio regional.

<sup>41</sup> El doctor Rodríguez de Francia dirigió un gobierno paternalista que restringió la propiedad privada (el Estado controlaba las actividades productivas y daba concesiones de tierras). La economía era de subsistencia. La aristocracia fue destruida, empero, y fuera de la elite no hubo una clase de estancieros que acaparara las ganancias de la agricultura o las exportaciones. Continuó la esclavitud. El comercio fue casi siempre con Brasil (a quien suministraba yerba mate, tabaco y azúcar), pero se requirieron pocas importaciones porque se racionó la economía para garantizar la autosuficiencia. Asimismo, mantuvo abastecida a la población con alimento y ganado.

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 un país 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; de este modo, mandó barcos de guerra a Asunción en 1856 para hacer reclamos comerciales y territoriales, lo cual causó descontento y una actitud más defensiva.<sup>42</sup>

Al morir su padre, Francisco Solano López (1862-1869) concluyó la militarización del 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 “blan-

<sup>42</sup> Sobre esta relación bilateral véase Antonio R. Ramos, *La independencia del Paraguay y el imperio del Brasil*, Río de Janeiro, Conselho Federal de Cultura/Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976.

cos” en Uruguay— Solano López buscó la confrontación. 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.<sup>43</sup>

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 previsible 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 siste-

<sup>43</sup> Otras razones aducidas fueron la defensa de Uruguay y la oposición a una dictadura paraguaya que se consideraba salvaje frente a la monarquía brasileña y el republicanismo argentino. Del episodio bélico hay estudios algo más numerosos: Cárcano, *op. cit.*; Leslie Bethell, *The Paraguayan War, 1864-1870*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of Londres, 1996; y Ceres Moraes, “Del aislamiento a la guerra: Paraguay entre 1850 y 1870”, en Sara Ortelli y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (coords.), *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos (1854-1872)*, México, Universidad Autónoma “Benito Juárez”/Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pp. 435-462.

ma, Brasil y Argentina pelearon para preservarla, es decir, 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 en la actualidad con modificaciones).<sup>44</sup> Los dos Estados habían recorrido senderos separados y competido en el ámbito económico. Los porteños preservaron el modelo liberal exportador; Santa Fe fue proteccionista, si bien abrió totalmente la navegación de los ríos para 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

<sup>44</sup> A comparación del colombiano, el experimento federalista de Alberdi mantuvo una autoridad central con la capacidad de intervenir en caso de alteraciones del orden (esto es, equilibrio entre poder central y poderes locales). Las provincias no tenían derecho de declarar la guerra.

crecimiento, la exportación de lana (luego de carne y cereales), el tendido de vías ferroviarias, el desarrollo educativo y la inmigración.<sup>45</sup> 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. Al igual que Brasil, Argentina tenía todo para afianzarse como poder preponderante y, en consecuencia, un *status quo* que 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; de este modo, 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 ello, 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

<sup>45</sup> La lana se volvió importante a partir de los años cuarenta porque el mercado de carne se contrajo momentáneamente. Tras la unificación, el país entero se benefició de la ganadería, especialmente cuando la carne se pudo transportar refrigerada (1874). 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).

vez, manteniendo el equilibrio de poder con ayuda de actores menores.

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 Paraguay;<sup>46</sup> en otras palabras, 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 era entonces 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 (que se comparó con el polaco) desencadenó el descontento de todos los actores en el sistema del Pacífico, quienes 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

<sup>46</sup> Situación que se prolongó hasta 1879 y requirió de arbitraje de Estados Unidos. La disputa giraba en torno a si Argentina tenía derechos en el Chaco más allá del Pilcomayo. Ese país, Gran Bretaña y varios en Sudamérica también habían ofrecido mediar, pero las partes en conflicto se rehusaron.

temiendo el expansionismo brasileño, por ejemplo—. En segundo lugar, la guerra de la Triple Alianza evitó que los actores del sistema rioplatense ayudaran 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 lo habían intentado al apoyar el retorno de Flores a Ecuador, pero habían actuado indirectamente y sin mucha convicción. En 1864, 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.<sup>47</sup> Los 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 a un congreso internacional en Lima (1864-1865),

<sup>47</sup> 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 República y por la reina. Una revisión histórica del conflicto de 1864-1871 entre España y la alianza peruano-chilena*, Lima, Asociación de Funcionarios Diplomáticos en Actividad, 2003; William Columbus Davis, *The Last Conquistadores. The Spanish Intervention in Peru and Chile, 1863-1866*, s.l., University of Georgia Press, 1950.

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 ello Chile decidió aliarse con su enemigo tradicional para contrarrestar la intromisión y posible alteración del funcionamiento del sistema. 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 (1865-1866), incluyendo a Ecuador y a Bolivia en la ecuación.<sup>48</sup>

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. Aquí la alianza también se dio por terminada tan 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 del Pacífico.

<sup>48</sup> La necesidad de repeler al actor externo, por cierto, evitó que Chile y Bolivia fueran a la guerra por una disputa territorial.

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.<sup>49</sup> 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 MULTIPOLAR

Hasta mediados del siglo XIX los dos sistemas habían funcionado aisladamente. Se habían suscitado 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

<sup>49</sup> A cambio de ayuda frente a España, Chile le ofreció a Argentina una generosa cesión de territorios en Patagonia y la mitad del Estrecho. Mitre desaprovechó entonces la oportunidad de solucionar un conflicto que había ido en ascenso desde el arbitraje propuesto en 1856 (*ibid.*, pp. 125-127).

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 respecto de 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 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. Es decir, 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 permitió la navegación de algunos ríos; el ferrocarril conectó zonas aisladas e integró naciones. Finalmente, algunos descubrimientos industriales generaron la demanda por productos que antes no tenían valor —caucho y nitratos—, lo cual llevó a los 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, compitiendo los primeros 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 deseos 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 uno de ellos.

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 los 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). 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 continuidad 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).<sup>50</sup> 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).<sup>51</sup>

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Esto no era enteramente novedoso. 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 la Gran Colombia desde los años veinte para ayudar a contener la expansión brasileña, y Bolívar no

Brasil no fue el único país del sistema de Río de la Plata que se vinculó con actores novedosos por asuntos en el 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 se enfrentó con Bolivia, que también buscaba 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 territorios en disputa (y a los intereses de otros como Argentina).<sup>52</sup> Al involucrarse en campos de acción novedosos, reñir, y atraer el interés y la mediación de otros actores, Boli-

---

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 sobre el tema en el capítulo 4.

<sup>52</sup> Ricardo Scavone Yegros, *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*, Asunción, Servilibro, 2004. Para resolverse definitivamente debió suscitarse 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.

via y Paraguay contribuyeron a conformar 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: en el 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). No obstante, hubo crisis en la década posterior, porque Estados Unidos y otros se volvieron más competitivos en esos mercados. En-

tonces, el gobierno chileno concentró su capital en la extracción de nitratos en las costas de Perú y de Bolivia. Ambos países, a falta de capital propio, habían permitido que empresas chilenas e inglesas explotaran esos recursos en Tarapacá y Antofagasta (la provincia costera boliviana).<sup>53</sup> 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 1864 de no ser por el intervencionismo de España que, como se recordará, propició alianzas momentáneas.<sup>54</sup> En 1866 Chile y Bolivia fijaron la frontera en el paralelo 24 en un tratado, 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

<sup>53</sup> Bolivia había concentrado 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 Mariano Melgarejo (1864-1871). Bolivia cayó bajo influencia económica chilena, que inundó el país con sus productos agrícolas y capital.

<sup>54</sup> Esta tensa relación se describe en Francisco Antonio Encina, *Las relaciones entre Chile y Bolivia, 1841-1963*, Santiago, Nascimento, 1963.

vecinos y la mayor capacidad chilena para dirigir la empresa extractiva.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup> 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 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.<sup>57</sup> Envalentonado

<sup>55</sup> La Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta prácticamente instituyó un protectorado político-económico en Antofagasta.

<sup>56</sup> Burr interpreta las acciones de Chile como la búsqueda del equilibrio mediante un método distinto, pero ya expresé mi desacuerdo con esta idea en la nota 1 de este capítulo.

<sup>57</sup> 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 la bienvenida a la participación

por esa alianza, un nuevo gobierno boliviano violó otro tratado previo con Chile<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> Aunque la Guerra del Pacífico duró varios años (1879-1883), Chile fue más disciplinado y se impuso rápidamente al destrozando la flota peruana e invadir la costa sur peruana y Lima. El conflicto se prolongó por la tenacidad de las actividades guerrilleras en el 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 (1883), mientras que las aspiraciones geopolíticas de Bolivia quedaron aniquiladas con la pérdida de Antofagasta y su salida al mar.<sup>60</sup>

---

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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Se suponía que años más tarde esas provincias definirían mediante plebiscito si querían permanecer con Chile o regresar con Perú. Por lo tanto,

\* \* \*

Al afianzar su superioridad naval, Chile se irguió como el poder dominante en su sistema, ahora mucho menos equilibrado.<sup>61</sup> 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, en los noventa Chile fue dominado económicamente por Gran Bretaña.<sup>62</sup> Segundo, porque

---

ambos países rivalizaron por afianzar su influencia política y económica 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. Entretanto, Bolivia llegó a un armisticio separado con Chile (1884) pero no firmó la paz definitiva sino veinte años después, albergando la esperanza de recuperar su salida al mar. Chile buscó la paz regional y le ofreció a Bolivia la posibilidad de utilizar los puertos sin pagar tantos impuestos. Chile no pudo ganarse el apoyo completo de Bolivia cediéndole Arica, porque los peruanos aseguraron sólo haberle “prestado” temporalmente ese puerto a Chile en el Tratado de Ancón, no haber cedido soberanía. Con ello Perú contuvo hábilmente la total subordinación boliviana ante Chile (Burr, *op. cit.*, pp. 160-161).

<sup>61</sup> 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 regional.

<sup>62</sup> 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.

Chile fue contenido por los poderes dominantes del sistema de Río de la Plata, completándose así la integración de un solo sistema.<sup>63</sup>

El equilibrio conjunto se buscó desde incluso antes de la Guerra del Pacífico. Como Chile pretendió romper la alianza de sus enemigos ofreciendo a Bolivia el puerto de Arica a cambio de su cooperación contra Perú con el objetivo de convertir al primer país en su satélite, los peruanos respondieron acercándose a los únicos actores que podían ayudarlos 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.<sup>64</sup> El país prosperó y atrajo inmigrantes que demandaron cada vez más territorios para colonizar. En esta línea habría que resaltar la Conquista del Desierto (1878-1885), una guerra de exterminio que aniquiló a las poblaciones indígenas y removió el último obstáculo para la expansión hacia el sur del

<sup>63</sup> Como afirma 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 equilibrio entre los actores dominantes de los dos sistemas originales).

<sup>64</sup> 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 finales del siglo XIX. Uruguay no pudo tener mayor protagonismo internacional porque Brasil y Argentina eran más grandes y preeminentes.

continente. Argentina coincidió en esto con Chile, que también emprendió una campaña militar contra los araucanos (1881-1883) 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 tratado en 1856.<sup>65</sup> 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

<sup>65</sup> A estas alturas está por demás resaltar la importancia que tenían estos territorios para controlar el comercio del Pacífico y con Europa. En general, Chile estuvo dispuesto a ceder la 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 Costa del Pacífico). Los puntos de mayor contención fueron Tierra del Fuego y las zonas andinas.

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.<sup>66</sup>

En efecto, la última alternativa de Chile para contrarrestar a peruanos y argentinos había consistido en buscar a los brasileños, quienes, como se recordará, habían abandonado las buenas relaciones con los segundos después de que ambos firmaron la paz paraguaya por separado. Argentina había tenido menos incentivos para luchar contra Chile sabiendo que ello 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 siguientes ventajas: 1) mantenerse neutral para no comprometer su relación con otros países con quienes tenía disputas territoriales, y 2) 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

<sup>66</sup> Al poco tiempo de iniciada la guerra los argentinos se sintieron aliviados 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.

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.<sup>67</sup> 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, 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*

<sup>67</sup> “Los intentos de formar alianzas sobre una base diagonal o de intersecciones, en oposición a una base vertical y paralela, propiciaron una integración más estrecha de los sistemas de poder. La mayoría de las naciones resultó involucrada en el equilibrio de poder” (Burr, art. cit. en la Introducción, nota 25).

(donde se separan las cuencas).<sup>68</sup> Ambos países estuvieron a punto de ir a la guerra varias veces a pesar de la aceptación de 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)<sup>69</sup> 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 sistema<sup>70</sup> y permitió a ambos poderes buscar un equilibrio más igualitario con Brasil —el

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> No un acuerdo fronterizo, pero sí la garantía argentina de que dejaría de intervenir en el Pacífico (Burr, *op. cit.*, p. 254). El primer pacto fue un acuerdo para arreglar futuras diferencias por medio del arbitraje 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 reducir sus flotas y no comprar más barcos o armamentos sin aviso previo. Los negociadores prepararon un acta adicional 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*, Westport, Praeger, 1999; y Oscar Espinosa, *El precio de la paz chileno-argentina, 1810-1969*, 3 t., Santiago, Nascimento, 1969 (el precio, claro, lo pagaron los bolivianos).

<sup>70</sup> 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 se comprometió únicamente a financiar un ferrocarril y ceder el libre tránsito del comercio boliviano en su territorio. Perú también perdió poder de negociación. La pacificación en torno a esos conflictos disminuyó la posibilidad de formar alianzas que buscaran reacomodos territoriales.

acuerdo tácito fundamental del sistema de América Sur (“sistema ABC”).

No obstante, aunque los tres grandes poderes dominaron, también hubo otros esfuerzos multilaterales, 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 mejorar sus 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 se ofrecieron a apoyarlos en sus conflictos amazónicos con Colombia y Ecuador;<sup>71</sup> 4) buscando dañar a Perú, Chile planteó la posibilidad de apoyar a Ecuador en el conflicto fronterizo 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; 6) por último, en los años ochenta, antes de la separación de Panamá, Colombia volvió a estar presente en los equilibrios sudamerica-

<sup>71</sup> Ecuador también se había vuelto un Estado con mayor estabilidad —aunque extremadamente autoritario y conservador— bajo el régimen de Gabriel García Moreno (1861-1865; 1869-1875). Perú y Ecuador firmaron el Tratado García-Herrera (1890), mediante el cual se sometieron a arbitraje español.

nos 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 (véase 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 finales del siglo XIX se había consolidado un sistema mayor de América Sur en el que un equilibrio de poder garantizaba el dominio compartido (no unipolar) de tres grandes poderes. Dos de ellos habían alcanzado un *impasse* entre sí dentro de su sistema (el del Atlántico). El tercero había logrado aniquilar a su principal rival en el otro sistema (el del Pacífico) pero, posteriormente, había sido contenido por los dos primeros poderes en interacción con otros actores. A partir de entonces, A B y C buscaron mantener el dominio sobre sus respectivas costas y sistemas y, simultáneamente, un equilibrio compartido en el sistema mayor con ayuda de Estados menores, que debieron someterse a las decisiones de los grandes y conformarse con jugar un papel de amortiguamiento. En algunos aspectos, este sistema también llegó para quedarse.

## *CAPÍTULO 4* CONSIDERACIONES FINALES

En este último capítulo atiendo algunos cabos sueltos y concluyo el ensayo. En la primera parte exploro la posibilidad de que hayan existido 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 las 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 presento los comentarios conclusivos.

### PARTE I. OTROS POSIBLES SISTEMAS Y RELACIONES

#### 1. EN POS DEL ACUERDO COLECTIVO

A lo largo de este ensayo distingo la existencia de dos sistemas, pero éstos no se diseñaron *ex profeso*: si bien

a lo largo del siglo XIX ya se hablaba de equilibrios de poder, los actores no necesariamente hubieran reconocido los planteamientos estructurales o sistémicos que se han esbozado aquí. De hecho, algunos países e individuos 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.<sup>1</sup> Las iniciativas políticas más importantes (1820-1860) vinieron primero de la Gran Colombia y México, luego de Chile y Perú. La viabilidad de un proyecto así pronto se puso en duda, 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.

<sup>1</sup> No en balde los insurgentes se identificaron como “americanos”. Los problemas asociados se han enunciado una y otra vez (por ejemplo, en Samuel Guy Inman, *Inter-American Conferences, 1826-1954. History and Problems*, Washington, University Press of Washington, Community College, 1965). Para una visión actualizada consultar Aimer Granados y Carlos Marichal (comps.), *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 2004 (sobre todo el apartado de congresos decimonónicos).

Él sabía que formar una única república sería imposible y, a fin de cuentas, se concentró en la 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;<sup>2</sup> quizás 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 varios países, los llamados a la cooperación servían también como: 1) discurso legitimador interno, 2) herramienta de proyección internacional y, sobre todo, 3) método para “multilateralizar”, esto es, involucrar a más actores en alguna situación bilateral o local (del sistema) con el propósito de obtener mayor equilibrio o apoyo en una postura determinada. Para demostrar que los llamados de unión estaban determinados por y enfocados a atender consideraciones de *realpolitik* basta hacer un repaso de la historia de los congresos internacionales.

El Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) fue convocado por la Gran Colombia para promover la unidad de los países hispanoamericanos y organizar

<sup>2</sup> Muchos hispanoamericanistas eran criollos que habían buscado su autonomía dentro de una comunidad de naciones hispanas, pero no necesariamente la independencia o la desintegración imperial.

la defensa colectiva frente a una posible reconquista.<sup>3</sup> 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 la Gran Colombia todavía tenía gran proyección internacional y en la que México, Centroamérica y Perú —los miembros que asistieron— tomaban muy en cuenta la potencial fortaleza colombiana.<sup>4</sup> Quizás 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 primera 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 fuera del congreso porque el tema era muy delicado como para tratarse abiertamente.

México pensó organizar otras asambleas durante la década de 1830, pero eran años de inestabilidad, poca visión y reacomodos nacionales e internacionales. Se

<sup>3</sup> No se quería una alianza defensiva, sino una “sociedad de naciones”. Ahí se discutió 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 y la cooperación comercial.

<sup>4</sup> 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.

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 querían impulsar 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 organizaron 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 regional 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.

Había intereses encontrados. Mientras algunos delegados (sobre todo colombianos, venezolanos, ecuatorianos)<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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.

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, más que nada, temió que una organización supranacional alterara los entendimientos y acuerdos territoriales locales y, por lo tanto, el equilibrio de poder que lo beneficiaba (sobre todo más adelante, 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 para repeler la amenaza española; bastó, al final, con una alianza local y momentánea.<sup>6</sup> Desilusionados, los países latinoamericanos abandonaron las iniciativas de unión hispano-

<sup>6</sup> 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, núm. 3, 1949, pp. 319-348.

americana y persiguieron la paz y cooperación por medio de acuerdos y tratados entre ellos y las potencias.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Ésta recibió críticas rápidamente; se consideró que sus fines

<sup>7</sup> 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 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, ecuatorianos ni venezolanos (por no haber resuelto sus disputas fronterizas con Colombia).

<sup>8</sup> 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 eran presididas por el Secretario de Estado). La segunda conferencia (México, 1901-1902) dio pie a más reuniones comerciales y técnicas. Se habló ya de la Unión Panamericana. La tercera fue en Río (1906) y la cuarta en Buenos Aires (1910). En 1948 se creó la Organización de Estados Americanos y hubo un primer intento de elaborar una carta general.

primordiales eran la promoción de relaciones políticas y económicas que garantizaran la hegemonía estadounidense.<sup>9</sup> De nuevo, pues, el discurso de unidad continental respondía a intereses particulares (intereses que, desde luego, eran muy distintos a los de las iniciativas hispanoamericanas).

Con todo, el llamado “sistema interamericano” —un sistema entendido de modo distinto al que he yo manejado, porque se diseñó “desde arriba” y con fines expresos de cooperación—<sup>10</sup> 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 congresos hispanoamericanos. Llevaron a la codificación de un derecho internacional americano;<sup>11</sup> reforzaron doctrinas de no

<sup>9</sup> La propuesta inicial no fue bienvenida en América Latina. En los primeros años, la cooperación se dificultó por temor al ascenso económico de Estados Unidos, país que buscó la conquista comercial y financiera de Sudamérica, hasta entonces en manos británicas; Niess, *op. cit.*, pp. 38-45.

<sup>10</sup> 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, 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).

<sup>11</sup> En 1906 se formó la Comisión Internacional de Juristas y en 1907 la primera Corte Internacional Regional en Centroamérica. El segundo organismo se volvió irrelevante tras el Tratado Bryan-Chamorro (capítulo 2, nota 76).

intervención e igualdad soberana;<sup>12</sup> contribuyeron al mantenimiento colectivo de la paz y la seguridad;<sup>13</sup> y promovieron la cooperación económica, el desarrollo, el derecho de asilo y la democracia.<sup>14</sup> No obstante, el sistema interamericano se institucionalizó de manera tardía en el siglo XIX, demoró en formalizarse y sus acuerdos más importantes se materializaron en un período posterior y bajo otras condiciones.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Las propuestas principales seguían la línea de Carlos Calvo, quien en 1868 aseveró que la intervención para forzar reclamos pecuniarios era ilegal porque violaba la soberanía. Luis Drago amplió esas ideas en 1902 al proclamar ilegal la intervención armada para forzar los pagos de las deudas pública y privada. Estados Unidos no aceptó la validez de las cláusulas sino hasta 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.

<sup>13</sup> Desde la independencia se había buscado la mediación de las potencias en conflictos bilaterales. Gran Bretaña había ofrecido la suya en varios casos. Con los años se había insistido en el arbitraje 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 surgieron 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). El presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt participó para promocionar una imagen positiva de su país y contrarrestar los efectos de su intervencionismo. Varios países americanos también asistieron a las Conferencias de La Haya (1899, 1907), donde se discutió de armamentos, prácticas de guerra y arbitraje.

<sup>14</sup> También patentes, aduanas, monedas, 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.

<sup>15</sup> En el siglo XX, como parte de las dinámicas mundiales que llevaron a la Sociedad de Naciones.

\* \* \*

En resumen, en las etapas formativas 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 parecían tan necesarias las uniones defensivas y, por lo mismo, 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.

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 a mayor escala.<sup>16</sup> No es que la cooperación fuese imposible a

<sup>16</sup> O antes inclusive de que se creara un único sistema internacional continental. Si esto ocurrió (en el siglo XX) es tema de otro trabajo.

comienzos del siglo XIX, ni tampoco que las leyes e instituciones fueran irrelevantes, pero no había mucho que éstas pudieran hacer para detener el 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.<sup>17</sup>

Sobre todo, si el sistema interamericano empezó a establecerse fue porque se usó para llegar a acuerdos poco intrusivos en la soberanía nacional o en el funcionamiento de sistemas individuales que operaron independientemente de la existencia de organizaciones o normas continentales. Dicho de otro modo, la creación de foros y organizaciones internacionales 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 texto.

## 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

<sup>17</sup> Sobre todo porque las leyes necesitan de un respaldo real de poder para volverse efectivas.

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.

## 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.<sup>18</sup> Como en el siglo XVIII, los mercaderes y representantes comerciales establecieron los principales nexos. En este sentido, la relación con Buenos Aires fue la más importante, pero incluso en ésta el seguimiento de una representación diplomática llevó tiempo. Que Estados Unidos tuvo poco interés y capacidad de inmiscuirse en los asuntos políticos

<sup>18</sup> 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 amonorbaba la importancia de sus territorios para su seguridad. De este modo, a diferencia de los primeros cuatro casos, Estados Unidos sí buscó contrarrestar la presencia inglesa en Venezuela desde temprano (años cuarenta), y por ello ambos fueron parte de un sistema distintivo (William H. Gray, "American Diplomacy in Venezuela 1835-1865", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 20, núm. 4, 1940, pp. 551-574; Judith Ewell, *Venezuela and the United States. From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire*, Athens y Londres, The University of Georgia Press, 1996).

argentinos y de otros en los sistemas sudamericanos se confirma sin esfuerzo. Aunque mandó fuerzas navales al Río de la Plata, este país fue neutral en el conflicto luso-argentino de 1825 que, como se recordará, estuvo 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 conflicto prolongado, Estados Unidos apoyó pasivamente a Rosas y optó por no intervenir directamente (sólo envió unos cuantos barcos).<sup>19</sup>

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 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 Pacífico, donde casi siempre fue neutral y tuvo nulas aspiraciones intervencionistas fuera del intento de adquirir derechos

<sup>19</sup> Estados Unidos tuvo mejor relación política con Argentina después de 1852 y más aún tras 1862. Sin embargo, la relación nunca pudo ser cooperativa porque las economías no eran complementarias (las dos exportaban productos agrícolas e industriales, y Estados Unidos era muy proteccionista); Harold F. Peterson, *Argentina and the United States, 1810-1960*, Nueva York, State University of New York, 1964.

extractivos en las islas Galápagos en 1854 (acto intervencionista que los miembros del sistema de la Costa del Pacífico rechazaron con éxito).<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> El país 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 (ya que sólo le interesaba oponerse a los intereses chileno-británicos),<sup>22</sup> desatinada y poco útil: Blaine envió a dos diplomáticos inexpertos que se nulificaron al ofrecer apoyo simultáneo tanto a Chile como a Perú. Chile, además, se opuso a la participación de actores externos en un asunto local.

<sup>20</sup> Lawrence A. Clayton, *Estados Unidos y el Perú, 1800-1995*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1998; Fredrick B. Pike, *The United States and the Andean Republics. Peru, Bolivia and Ecuador*, Cambridge, Harvard University, 1977.

<sup>21</sup> En Asia, en cambio, tuvo una actitud colonialista más clásica (piénsese en la *Open Door Policy*).

<sup>22</sup> De hecho, le otorgó 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 (1888) y la explotación minera de cerro de Pasco. Estados Unidos incluso contempló establecer una base naval en Chimbote.

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;<sup>23</sup> y que, para equilibrarla, 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 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 en la actualidad.<sup>24</sup> 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

<sup>23</sup> Chile rivalizó y a veces superó a Estados Unidos en esos términos antes de los años ochenta. La flota y marina 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 un conflicto murieron marineros del *Baltimore*. Este último tema recibe un 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*, Athens, University of Georgia, 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*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1963.

<sup>24</sup> La relación fue tratada recientemente por Joseph Smith en *Unequal Giants. Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

los poderes menores de su propio sistema (donde concentró sus recursos y esfuerzos diplomáticos y luego intervencionistas).<sup>25</sup> Los sucesos políticos sudamericanos simplemente no afectaban su seguridad con tanta premura, con lo cual se fortalece la tesis de considerar 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.<sup>26</sup> Lo que sorprende es que contactos informales de este tipo suplieron la necesidad de establecer relaciones formales (más costosas) por mucho tiempo. Todavía en las 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

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Mariano Michelena y Vicente Rocafuerte propiciaron la unidad diplomática con otras naciones americanas que buscaban reconocimiento en Londres. Ahí se suscitaron los primeros desencuentros, pues algunos quisieron negociar la paz con España en nombre de otros. Algunas veces colaboraron y otras compitieron (por ejemplo, los brasileños buscaron préstamos de manera independiente).

escuchaba de otros embajadores, los medios y los políticos en Estados Unidos.

México se aproximó a Sudamérica inicialmente a través de la Gran Colombia y de Perú (sus ligas tradicionales), de modo que las relaciones en el lado del Pacífico se desarrollaron más rápido. Chile y México intercambiaron encargados de asuntos comerciales y firmaron un tratado comercial bastante temprano, en parte por el deseo chileno de aumentar la presencia de Valparaíso en la costa.<sup>27</sup> 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 en los años sesenta.

Las relaciones mexicanas con Sudamérica eran esporádicas y se desarrollaban de acuerdo con 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.<sup>28</sup> Él fue quien envió las primeras dos misiones

<sup>27</sup> El comercio con Perú disminuyó posteriormente (Rubén Ruiz Guerra, *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, 2007). Véase también María Cecilia Zuleta, *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008.

<sup>28</sup> Alamán sostenía esas ideas desde que fuera representante en las Cortes en 1821; estuvo detrás de la mayoría de los proyectos de cooperación militar con la Gran Colombia y de cooperación económica con toda América Latina (véase capítulo 2). Sin embargo, en la vejez se desencantó y apoyó el monarquismo (Méndez Reyes, *op. cit.*, *passim*).

a América Latina (1831): una a Centroamérica y Colombia encabezada por Manuel Díez de Bonilla,<sup>29</sup> y otra a Sudamérica dirigida por Juan de Dios Cañedo.<sup>30</sup> 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 de México 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

<sup>29</sup> 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 la Gran Colombia (López Portillo, *et. al., op. cit.*, pp. 72-74).

<sup>30</sup> 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 acuerdo. El problema inicial 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; su misión fracasó por falta de voluntad política de las partes involucradas y por penurias financieras —todos los recursos se destinaron a los asuntos yucateco y texano—.

casi totalmente después de la guerra con Estados Unidos, país al cual tuvo que dirigir toda su atención.<sup>31</sup> Fue durante el Porfiriato que el gobierno mexicano volvió a organizar una misión integral para Sudamérica, la de Santiago Sierra.<sup>32</sup> Lejos de buscar la cooperación hispanoamericana, ésta se envió con el propósito de mejorar los lazos bilaterales con los países clave, diversificar el comercio, legitimar el nuevo gobierno y romper el aislamiento causado por la intervención francesa.

<sup>31</sup> 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 una 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*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994; Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil, 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001).

<sup>32</sup> 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, Sierra sólo recibió instrucciones de estar al tanto y desalentar el intervencionismo estadounidense. Hacer más hubiese comprometido la relación con Estados Unidos y su apoyo frente a Guatemala (Celia Wu Brading, *Santiago Sierra. La diplomacia mexicana en América del Sur y la Guerra del Pacífico, 1878-1879*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995; Zuleta, *op. cit.*, pp. 44-47).

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.<sup>33</sup>

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 estadounidenses. Venustiano 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

<sup>33</sup> 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 atisba en pleno siglo XX, en un contexto completamente diferente de revolución y guerras mundiales). Los países sudamericanos se preocuparon de que México se debilitara y que, con ello, aumentara el intervencionismo de Estados Unidos, de modo que buscaron el equilibrio. Otros dicen que Estados Unidos los invitó para dar una fachada multilateral.

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

Por último, queda el caso de Colombia. A lo largo del texto observamos que éste es el país con más dificultades analíticas 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 quizás también fue ambivalente e indecisa.

Por la forma como he planteado los dos sistemas americanos, Colombia emerge como un actor internacional fragmentado y menos relevante que otros. En lugar de consolidarse como el eje continental, perdió su papel más protagónico en las relaciones económicas del sistema de América Norte y tuvo que conformarse con un papel de regulador del equilibrio con Perú y Chile, que de cualquier modo lo superaron en fuerza y protagonismo.

Por cuestiones de espacio 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 hacia 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 sostener la idea, Colombia emergería probablemente como un actor que compartió y compitió más equilibradamente por el dominio de este sistema con Brasil, contribuyendo con ello 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 ensayo 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 suposición consiste en 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 de los

Estados. La complejidad y diversidad de las relaciones intra e internacionales fue origen de buena parte de los conflictos, pero a veces también facilitó el desarrollo de sistemas de relaciones más equilibrados.

El segundo supuesto establece que las dinámicas descritas en el párrafo anterior se originaron desde la etapa colonial, en la que 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 argumentarse que fuera de las grandes expansiones sobre el Oeste estadounidense, el Amazonas, la Patagonia y el Atacama, hubo muy pocas variaciones en los esquemas territoriales fijados previamente. Así, en lugar de considerarse 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 terminaron 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.

En la tercera suposición se afirma 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 desempeña 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 integral. En concreto, la ausencia de (buenas) relaciones (diplomáticas, comerciales) no necesariamente significó la falta de encuentros o confluencias en el sistema internacional.

En cuanto al cuarto supuesto se observa 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, debemos señalar, 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 a 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. 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 pensarán 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, es decir, 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 cada uno de los actores externos 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 construyó 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 favoreciera 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 poderes regionales 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 mismos 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, respectivamente, un orden bipolar. Con el tiempo, empero, los actores de los dos sistemas menores se expandieron y coincidieron en territorios e intereses recíprocos. Entonces quedó integrado 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 exacerbaron 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 presentaron 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 lo lograron. Los dos sistemas también atravesaron por una etapa de transición en la 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 fue de ayuda.

Al consolidarse, 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 en la actualidad y que su funcionamiento sólo se ha alterado momentáneamente debido a eventos excepcionales (como la Revolución Mexicana, la Revolución Cubana, la Guerra Centroamericana,<sup>34</sup> la Guerra del Chaco, la Guerra de las Malvinas).

Manteniéndonos en el periodo de estudio decimonónico, la 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,

<sup>34</sup> 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.

expansionistas o “revolucionarios” (dos triunfaron —Estados Unidos derrotó a México y se encargó de nulificar esfuerzos de las potencias europeas de establecer el equilibrio de poder en Norteamérica; Chile anexó territorios 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). Sin embargo, fuera de ello sólo hubo conflictos de menor escala<sup>35</sup> 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 lo tanto, mayor estabilidad.

Por otro lado, la estabilidad también implicó relativamente pocos casos de intervencionismo extranjero exitoso; no uno meramente amenazante, sino uno que realmente alterara 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 ante el intervencionismo, pues muchas veces 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

<sup>35</sup> Aunque no de menor duración, y eso es lo que genera la visión de que el siglo XIX latinoamericano estuvo muy permeado por la guerra. Pero mi argumento muestra que en términos estructurales no hubo tanta inestabilidad.

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 texto se tienen suficientes elementos para reconsiderar algunos 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 dicha tarea. Como señalé al principio, con este ensayo 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 más amplia de las fuentes primarias —con historias diplomáticas cuidadosas de cada caso— se podrán afinar o confirmar definitivamente los planteamientos aquí expuestos.

Este estudio también puede servir de base para otros. Primero, sería un buen punto de partida para examinar al menos el siguiente periodo histórico (1898-1930), 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 análisis se volteara de dentro hacia fuera cual una prenda de ropa, serviría de 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, considero que sería fascinante aplicar el planteamiento de este 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—, pienso 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 me parece que, a pesar de haber continuidades, ocurre un cambio fundamental: antes del siglo xx, antes de un mundo con una superpotencia, hubo dos sistemas internacionales diferenciados en América.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agor, Weston H. y Andrés Suarez, "The Emerging Latin American Political Subsystem", en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, núm. 4, 1972, pp. 153-166.
- Albrecht-Carrié, René, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, Londres, Methuen, 1958.
- Anderson, Matthew Smith, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, Nueva York, Longman, 1993.
- Annino, Antonio, "Imperio, constitución y diversidad en la América hispana", en *Historia Mexicana*, vol. 48, núm. 1, 2008, pp. 179-228.
- Armstrong, James David, *Revolution and World Order. The Revolutionary Stage in International Society*, Oxford, Clarendon, 1993.
- Atkins, G. Pope, *Latin America and the Caribbean in the International System*, 4ª ed., Boulder, Westview Press, 1999 [1977].

- Bailey, Norman, *Latin America in World Politics*, Nueva York, Walker and Company, 1967.
- Banks, Michael, "Systems Analysis and the Study of Regions", en *International Studies Quarterly*, vol. 13, núm. 4, 1969, pp. 335-360.
- Bemis, Samuel Flagg, *The Latin American Policy of the United States. An Historical Interpretation*, Nueva York, Harcourt, 1943.
- Bernstein, Harry, *Origins of Inter-American Interest, 1700-1812*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1945.
- Bethell, Leslie, *The Paraguayan War, 1864-1870*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London (Research Papers, 46), 1996.
- (ed.), *Spanish America after Independence, c. 1820-c. 1870*, Nueva York, Cambridge University Press, 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*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1961.
- Brecher, Michael, "International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia", en *World Politics*, vol. 15, núm. 2, 1963, pp. 213-235.

- Bridge, Francis Roy y Roger Bullen, *The Great Powers and the European States System, 1815-1914*, Londres, Longman, 1980.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Macmillan, 1977.
- Bulnes, Gonzalo, *Guerra del Pacífico*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1955.
- Burchill, Scott, Andrew Linklater *et al.*, *Theories of International Relations*, 2ª ed., Nueva York, Palgrave, 2001 [1996].
- Burkholder, Mark A. y Lyman L. Johnson, *Colonial Latin America*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1994.
- Burr, Robert N., *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1965.
- , *The Stillborn Panama Congress. Power Politics and Chilean-Colombian Relations During the War of the Pacific*, Berkeley, University of California Press (University of California Publications in History, LXIX), 1962.
- Bushnell, David, *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- y Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1994 [1988].
- Buzan, Barry y Richard Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

- Calvert, Peter, *The International Politics of Latin America*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press (Regional International Politics Series), 1994.
- 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*, Lima, Asociación de Funcionarios Diplomáticos en Actividad, 2003.
- Cantori, Louis J. y Steven L. Spiegel, *The International Politics of Regions. A Comparative Approach*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1970.
- Cárcano, Ramón, *Guerra del Paraguay. Acción y reacción de la Triple Alianza*, 2 t., Buenos Aires, D. Viau, 1941.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Documentos Teóricos, 1), 1967.
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002.
- Carmagnani, Marcello, *El otro Occidente. América Latina vista desde la invasión europea hasta la globalización*, Jaime Riera Rehren (trad.), México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica (Fideicomiso Historia de las Américas), 2004.
- Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1958.

- Cassels, Alan, *Ideology and International Relations in the Modern World*, Londres y Nueva York, Routledge (The New International History Series), 1996.
- Child, Jack, *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*, Nueva York, Stanford University-Praeger (Politics in Latin America. A Hoover Institution Series), 1985.
- Clayton, Lawrence A., *Estados Unidos y el Perú, 1800-1995*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1998.
- , “The Nicaragua Canal in the Nineteenth Century: Prelude to American Empire in the Caribbean”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 19, núm. 2, 1987, pp. 323-352.
- Connell-Smith, Gordon, *The United States and Latin America. An Historical Analysis of Inter-American Relations*, Nueva York, Holstead Press, 1974.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo, desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, 2ª ed., Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos, 2000.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato, vida política exterior*, 2 t., México, Hermes, 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*, Caracas, s.e., 1955.

- Davis, Harold Eugene, John J. Finan y F. Taylor Peck, *Latin America Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1977.
- y Larman C. Wilson (eds.), *Latin American Foreign Policies. An Analysis*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1975.
- Davis, William Columbus, *The Last Conquistadores. The Spanish Intervention in Peru and Chile, 1863-1866*, s.l., University of Georgia Press, 1950.
- Domínguez, Jorge I. (ed.), *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences. War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*, Nueva York, Garland (Essays on Mexico, Central and South America, 6), 1994.
- Easton, David, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York, Knopf, 1953.
- Encina, Francisco Antonio, *Las relaciones entre Chile y Bolivia, 1841-1963*, Nascimento, Santiago, 1963.
- Espinosa Moraga, Óscar, *El precio de la paz chileno-argentina, 1810-1969*, 3 t., Santiago, Nascimento, 1969.
- Ewell, Judith, *Venezuela and the United States. From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire*, Athens y Londres, The University of Georgia Press (The United States and the Americas), 1996.
- Fawcett, Louise y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Fernández Valdés, Juan José, *Chile-Perú. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1819 y 1879*, Santiago, Cal y Canto, 1997.

- Ferns, Henry Stanley, *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford, Clarendon, 1960.
- Foner, Philip Sheldon, *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism, 1895-1902*, Nueva York, Monthly Review, 1972.
- Frazer, Robert, "The Role of the Lima Congress, 1864-1865 in the Development of Pan-Americanism", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 39, núm. 3, 1949, pp. 319-348.
- Gibson, Charles, *Spain in America*, Nueva York, Harper & Row (The New American Nation Series), 1966.
- Gills, Barry K. y Andre Gunder Frank, "The 5 000-year World System", en Andre Gunder Frank y Barry K. Gills, *The World System: Five Hundred Years or Five Thousand*, Londres, Routledge, 1993, pp. 3-57.
- González Arriaga, Verónica, *La política exterior de México hacia Centroamérica, 1890-1906*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas (Alborada Latinoamericana), 2000.
- González Sánchez, Mario, *Relaciones consulares y diplomáticas México-Guatemala, 1821-1860. Guía documental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (Guía para la Historia Diplomática de México, 8), 1988.
- Granados, Aimer y Carlos Marichal (comps.), *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 2004.

- Gray, William H., "American Diplomacy in Venezuela 1835-1865", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 20, núm. 4, 1940, pp. 551-574.
- Hall, Carolyn y Héctor Pérez Brignoli (John V. Cotter, cartógrafo), *Historical Atlas of Central America*, Norman, University of Oklahoma Press, 2003.
- Halperín Donghi, Tulio, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, Alianza (Historia de América Latina, 3), 1985.
- , *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969.
- Haring, Clarence Henry, *The Spanish Empire in America*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1963 [1947].
- Harrison, Lawrence E., *The Pan-American Dream. Do Latin America's Cultural Values Discourage True Partnership with the United States and Canada?*, Nueva York, Basic Books-Harper Collins, 1997.
- Haskins, Ralph W., "Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 27, núm. 3, 1947, pp. 467-495.
- Herring, George C., *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*, Nueva York, Oxford University Press (The Oxford History of the United States), 2008.
- Huerta Serrano, María Guadalupe y Miguel Casado Álvarez, *Relaciones diplomáticas México-Brasil, 1822-1959. Guía documental*, México, Secretaría de Rela-

- ciones Exteriores (Archivo Histórico Diplomático Mexicano), 1994.
- Inman, Samuel Guy, *Inter-American Conferences, 1826-1954. History and Problems*, Washington, University Press of Washington/Community College, 1965.
- Johnson, John J., *A Hemisphere Apart. The Foundations of United States Policy toward Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1990.
- Jordán Sandoval, Santiago, *Bolivia y el equilibrio del Cono Sudamericano*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1978.
- Kaiser, Karl, "The Interaction of Regional Subsystems. Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of Superpowers", en *World Politics*, vol. 21, núm. 1, 196, 1968, pp. 84-107.
- Karnes, Thomas Lindas, *The Failure of Union. Central America, 1824-1960*, Tempe, Arizona State University/Center for Latin American Studies, 1976 [1961].
- Keen, Benjamin y Keith Haynes, *A History of Latin America*, 7ª ed., Nueva York, Houghton Mifflin, 2004.
- Kennedy, Paul M., *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown & Co., 1977.
- Kertesz, Stephen D., "Achievements and Pitfalls of American Diplomacy, 1776-1980", en *The Review of Politics*, vol. 42, núm. 2, 1980, pp. 216-248.

- Kissinger, Henry, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 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*, México, El Colegio de México, 2006.
- LaFeber, Walter, *The New Empire. An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Ithaca, Cornell University Press, 1963.
- Langley, Lester D., *Struggle for the American Mediterranean. United States-European Rivalry in the Gulf-Caribbean, 1776-1904*, Athens, The University of Georgia Press, 1976.
- Leonard, Thomas Michael, *Central America and United States Policies, 1820s-1980s. A Guide to Issues and References*, Claremont, Regina (Guides to Contemporary Issues, 4), 1985.
- Little, Richard, *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Lockhart, James y Stuart B. Schwartz, *Early Latin America. A History of Colonial Spanish America and Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- López Portillo, Felicitas, Salvador Méndez Reyes y Laura Muñoz Mata (coords.), *Bajo el manto del libertador. Relaciones de México con Colombia, Panamá y Venezuela, 1821-2000*, México, Secretaría de Re-

- laciones Exteriores/Dirección General del Acervo Histórico Diplomático (Colección Latinoamericana), 2004.
- Manchester, Alan Kreles, *British Preeminence in Brazil, its Rise and Decline. A Study in European Expansion*, Nueva York, Octagon, 1972.
- Marichal, Carlos (coord.), *México y las conferencias panamericanas, 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, 2002.
- McCullough, David G., *The Path Between the Seas. The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*, Nueva York, Simon & Schuster, 1977.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2001.
- Mecham, John Lloyd, *The United States and inter-American Security, 1889-1960*, Austin, University of Texas, 1961.
- Meinig, Donald W., *The Shaping of America. A Geographical Perspective on 500 Years of History*, vol. 1. *Atlantic America, 1492-1800*, New Haven, Yale University, 1986.
- Méndez Reyes, Salvador, *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán, 1823-1853*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- Merk, Frederick, *The Monroe Doctrine and American Expansionism, 1843-1849*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966.

- Miller, Rory, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Londres, Longman, 1993.
- Modelski, George, *Long Cycles in World Politics*, Seattle, University of Washington Press, 1987.
- Morgan, Iwan, "French Policy in Spanish America, 1830-48", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 10, núm. 2, 1978, pp. 309-328.
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948.
- Munro, Dana Gardner, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton, Princeton University, 1964.
- Muñoz Mata, Laura (coord.), *Mar adentro. Espacios y relaciones en la frontera México-Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Historia Internacional), 2008.
- , *En el interés de la nación. Mexicanos y estadounidenses en el Golfo-Caribe, 1821-1830*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Historia Internacional), 2004.
- , *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior. México y el Caribe en el siglo XIX*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2001.
- Muñoz, Herald y Joseph S. Tulchin, *Latin American Nations in World Politics*, 2ª ed., Boulder, Westview, 1996 [1984].
- Niess, Frank, *A Hemisphere to Itself. A History of U.S.-Latin American Relations*, Harry Drost (trad.), Lon-

- dres y Nueva Jersey, Zed Books, 1990. [Originalmente: *Der Koloss im Norden*, Colonia, Pahl-Rugenstein Verlag, 1986].
- Ortelli, Sara y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (coords.), *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos (1854-1872)*, México, Universidad Autónoma "Benito Juárez" / UAM, 2007.
- Palacios, Guillermo, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil, 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (Colección Latinoamericana), 2001.
- Palacios, Marco, *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, 4ª ed., México, El Colegio de México, 2009 [1979].
- Parkerson, Phillip Taylor, *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana, 1835-1839*, La Paz, Juventud, 1984.
- Parry, John Horace, *The Spanish Seaborne Empire*, Nueva York, Alfred A. Knopf (The History of Human Society), 1966.
- Pastor, Rodolfo, *Historia de Centroamérica*, México, El Colegio de México, 1988.
- Pelz, Stephen E., "Changing International Systems, the World Balance of Power, and the United States, 1776-1976", en *Diplomatic History*, vol. 15, núm. 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*, Boston, Little, Brown & Co., 1963.
- Peterson, Harold F., *Argentina and the United States, 1810-1960*, Nueva York, State University of Nueva York, 1964.
- Pieper, Renate y Peer Schmidt (eds.), *Latin America and the Atlantic World. Essays in Honor of Horst Pietzschmann*, Colonia, Böhlau, 2005.
- Pike, Fredrick B., *Chile and the United States, 1880-1962. The Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to United States Diplomacy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press (International Studies of the Committee on International Relations), 1963.
- , *The United States and the Andean Republics. Peru, Bolivia and Ecuador*, Cambridge, Harvard University (American Foreign Policy Library), 1977.
- Pletcher, David M., *The Diplomacy of Annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, Columbia, University of Missouri, 1973.
- Posada-Carbó, Eduardo (ed.), *Wars, Parties and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 1995.
- Puchala, Donald J., *Theory and History in International Relations*, Nueva York, Routledge, 2003.
- Ramos, R. Antonio, *La independencia del Paraguay y el imperio del Brasil*, Río de Janeiro, Conselho Federal de Cultura/Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976.

- Randall, Stephen, *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*, Athens, University of Georgia, 1992.
- Rauch, George V., *Conflict in the Southern Cone. The Argentine Military and the Boundary Dispute with Chile, 1870-1902*, Westport, Praeger, 1999.
- Reinton, Per Olav, "International Structure and International Integration. The Case of Latin America", en *Journal of Peace Research*, vol. 4, núm. 4, 1967, pp. 334-365.
- Robinson, Ronald y John Gallagher, "The Imperialism of Free Trade", en *The Economic History Review*, vol. 6, núm. 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, núm. 4, 1996, pp. 737-757.
- Ruiz Guerra, Rubén, *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, 2007.
- Sater, William F., *Chile and the United States. Empires in Conflict*, Athens, University of Georgia (The United States and the Americas), 1990.
- Scavone Yegros, Ricardo, *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*, Asunción, Servilibro, 2004.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación sobe-*

- rana. *Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- Schultz, Lars, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.
- Seckinger, Ron L., *The Brazilian Monarchy and the South American Republics, 1822-1831. Diplomacy and State Building*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1984.
- Skidmore, Thomas E. y Peter H. Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1984.
- Smith, Joseph, *Unequal Giants. Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- , *Illusions of Conflict. Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1979.
- Thompson, William R., "The Regional Subsystem. A Conceptual Explanation and a Propositional Inventory", en *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1973, pp. 89-117.
- Tilly, Charles, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1984.
- Toussaint Ribot, Mónica, Guadalupe Rodríguez de Ita y Mario Vázquez Olivera, *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana. 1821-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exte-

- riores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático (Colección Latinoamericana), 2001.
- Voss, Stuart F., *Latin America in the Middle Period, 1750-1929*, Wilmington, Scholarly Resources (Latin American Silhouettes), 2001.
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System, III. The Second Era of Great Expansionism of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s*, Nueva York, Academic (Studies in Social Discontinuity), 1988.
- Walt, Stephen M., *Revolution and War*, Nueva York, Cornell University Press, 1996.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.
- , *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University, 1959.
- Whitaker, Arthur Preston, *The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline*, Ithaca, Cornell University, 1954.
- Wight, Martin, *International Theory. The Three Traditions*, Gabriele Wight y Brian Porter (eds.), Londres, Leicester University Press, 1991.
- Winn, Peter, "British Informal Empire in Uruguay in the Nineteenth Century", en *Past & Present*, núm. 73, 1976, pp. 100-126.
- Wortman, Miles, "Legitimidad política y regionalismo. El imperio mexicano y Centroamérica", en *Historia Mexicana*, vol. 26, núm. 2, 1976, pp. 238-262.
- Wu Brading, Celia, *Santiago Sierra. La diplomacia mexicana en América del Sur y la Guerra del Pacífico, 1878-1879*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.

- Zorrilla, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, 2 t., México, Porrúa (Biblioteca Porrúa, 29-30), 1965.
- Zuleta, María Cecilia, *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (Colección Latinoamericana), 2008.

## ÍNDICE DE NOMBRES

- Acapulco: 64  
Acre: 235  
Adams, John Quincy: 120, 135-136  
Afganistán: 48  
África: 61, 72, 122, 279  
Alamán, Lucas: 139-141, 157, 265-266  
Alaska: 122, 167  
Alemania: 45, 97, 109, 121  
Alto Perú: 82-83, 101, 196, 206, 210  
Amazonas: 76, 85, 96, 233, 235, 271  
América (no, na): 17, 19-22, 30, 34, 37, 43-46, 52, 54-55, 58, 60-61, 63, 66-77, 82, 85, 88, 93, 98-99, 102-103, 112, 114-116, 119-124, 127-128, 130-131, 135, 138, 151, 153, 167, 193, 201, 236, 250, 254-257, 264, 269-274, 279-280  
América Latina: 20, 25, 26, 29, 33, 35, 38-39, 61, 67, 72-74, 90-91, 93, 103-104, 106, 110, 117-118, 123, 138-139, 150, 152, 159, 161, 166, 171, 184, 186, 189, 190, 254-256, 264-266, 272, 278-279  
América Media (sistema): 17, 18, 26, 46, 55-56, 88-89, 100, 118, 122, 125-186, 218, 222, 264, 274, 277, 279  
América Norte (sistema): 18, 46, 132, 134, 269, 279  
América Sur (sistema): 18, 46, 55-56, 187-248, 260, 264, 266, 269, 270, 274, 278-279

- Andes: 77, 96, 228, 243  
Antillas: 62, 69, 144  
Antofagasta: 93, 238-240  
Arbitrajes: 174-176, 180, 184,  
219, 228, 230-231, 246-248,  
252-255, 257, 262, 266  
Arce, Manuel José: 146, 148  
Argentina: 33, 38, 45, 83,  
103, 107, 109, 111, 122,  
171, 174, 188-189, 193,  
195, 210, 214-215,  
225-228, 231, 236,  
242-247, 253, 255, 257,  
261-263, 265-267  
Arica: 211, 216, 240-242  
Armstrong, David: 40  
Artigas, José: 191-192  
Ashley, Richard: 32  
Asia: 61, 64, 121-122, 262,  
279  
Asunción: 224  
Atacama: 96, 215, 233, 237,  
271  
Atlántico (Océano): 61,  
65-66, 82-83, 188, 222,  
236, 242  
Atlántico (sistema del): 60-61,  
66, 248  
Audiencias: 79  
Australia: 215  
Austria: 115, 118-119  
Bahía: 85  
Bahía, Islas de la: 150, 156  
Baja California: 162  
Balmaceda, José Manuel: 241  
Banda Oriental: 83, 86, 191  
Barrios, Justo Rufino: 170,  
173-175, 177-178  
Belice: 80, 150, 156, 176, 182  
Blancos (Uruguay): 197  
Bloqueo Continental: 70  
Bogotá: 79, 81-82, 100, 152,  
154, 209, 218  
Bolívar, Simón: 84, 99, 101,  
138-141, 152, 206-210,  
235, 250, 252  
Bolivia: 50, 101, 104, 106,  
109, 122, 189, 197,  
206-208, 210-212,  
214-216, 228, 230-231,  
235-236, 238-242,  
244-247, 260, 266-267,  
277  
Bonilla, Manuel: 180  
Brasil: 18, 38, 45, 65-66,  
85-87, 89, 91, 102,  
106-107, 109, 111, 114,  
122, 166, 171, 189,  
191-193, 195-206, 221,  
223-228, 234-236,  
241-242, 244, 246-247,  
250, 252-253, 262-263,  
266-267, 269-270, 275,  
277  
Bravo, Río: 175  
Buenos Aires: 69, 82-83, 93,  
106, 140, 191, 193-199,  
203, 206-207, 214, 223,  
226-227, 231, 235, 255,  
260-261, 265, 277

- Bull, Hedley: 40, 42-43, 50, 250  
 Bulnes, Manuel: 215  
 Burr, Robert N.: 29-30, 37, 54, 187-189, 213, 239, 242  
 Bustamante, Anastasio: 157  
 Buzan, Barry: 23, 40, 47, 75, 94  
  
 California: 132, 155, 215  
 Callao: 212-213, 231  
 Calvo, Carlos: 257  
 Canadá: 18, 125, 129, 131-132  
 Canal de Nicaragua: 173, 178-179, 181  
 Canal de Panamá: 181, 183  
 Canal interoceánico: 28, 126, 144, 154, 156, 172-175, 181, 186, 257  
 Cañedo, Juan de Dios: 266  
 Caracas: 69, 79, 81-82, 100, 153, 207  
 Caribe: 29, 53, 63-65, 68, 70-71, 80, 125-128, 133-134, 136, 143-145, 179, 184, 186, 279  
 Caribeño (sistema): 53  
 Carlos III: 92  
 Carolinas: 88  
 Carr, E.H.: 34  
 Carrera, José Rafael: 149, 151  
 Cartagena: 63, 81, 139  
 Castilla, Ramón: 220  
  
 Catamarca: 198  
 Cauca: 209  
 Centroamérica: 17, 27, 47, 65, 80, 92, 97, 106, 125, 127, 134, 138, 145-148, 151-153, 155-156, 162-163, 173, 177-181, 186, 252, 254, 256-257, 266, 279-280  
 Centroamérica, República Mayor de: 179  
 Centroamericano (sistema): 53  
 Chaco: 228, 236  
 Chaco, Guerra del: 276  
 Chamizal: 175  
 Charcas: 79, 83  
 Chiapas: 146-147  
 Chile: 29, 30, 38, 50, 79, 81, 96, 101, 103-104, 106-109, 111, 114, 122, 140, 174, 187-189, 196-197, 206, 210, 212-221, 230-231, 235, 237-248, 250, 252, 254-255, 257, 262-263, 265-269, 275, 277  
 China: 20  
 Chincha, Islas: 229  
 Chixoy, Río: 176  
 Chuquisaca: 79  
 Circuncaribeño (sistema): 53, 126  
 Cobija: 211  
 Colombia (ver también Gran Colombia: 18, 27, 28, 93, 109, 111, 144, 152-153,

- 155, 170, 172-175, 181,  
186, 188, 209-210,  
218-219, 234, 247, 255,  
257, 266-267, 269-270
- Colorados (Uruguay):  
197-199, 204, 225
- Concepción: 79, 212
- Confederación: 166
- Confederación Argentina:  
197-198, 214, 226, 275
- Confederación del Ecuador: 202
- Confederación Perú-Boliviana:  
211, 213, 266
- Conferencias de La Haya  
(1899, 1907): 257
- Cono Sur: 76, 194
- Conquista del Desierto  
(1878-1885): 242
- Constitución de Cádiz: 100-101
- Constituciones (Argentina):  
196, 226
- Constituciones (Chile): 212
- Constituciones (Colombia):  
153, 155, 170
- Constituciones (México):  
156-157
- Constituciones (Perú): 207
- Corrientes: 197-198
- Costa Rica: 149-151, 156,  
162-163, 170, 174, 257
- Cox, Robert: 32
- Cuba: 71, 82, 88, 105, 107,  
111, 120, 134, 141-144,  
161, 166, 168-169, 171,  
182, 197, 252
- Cusco: 83
- Davis, Jefferson: 166
- Democracia: 36, 117, 257
- Destino Manifiesto: 38, 158,  
203
- Detroit: 128
- Díaz, Porfirio: 169, 175, 177,  
184, 267
- Díez de Bonilla, Manuel: 266
- Doctrina Iturbide: 145
- Doctrina Monroe: 120, 137,  
183-184, 261
- Dominicana, República: 164,  
168, 183
- Easton, David: 41
- Ecuador: 93, 110, 153, 189,  
202, 208-210, 214,  
216-219, 221, 229-230,  
234-235, 247, 260,  
266-267
- El Salvador: 147, 149-151,  
170, 174, 179, 180
- Entre Ríos: 198-199
- España: 63-64, 66-71, 76, 78,  
80, 86, 89, 100-101, 103,  
117, 128-130, 132-135,  
138, 142-143, 161, 164,  
168, 190-191, 218, 229,  
231, 238, 250, 252, 264,  
266
- Estados Unidos: 17, 18, 21,  
25-27, 29-30, 33, 44, 46,  
53-54, 56, 66-67, 70-72,  
88-89, 91, 96-98, 103,  
106-108, 111, 117-120,

- 122-123, 128-138,  
140-148, 150-151,  
154-161, 163-186, 190,  
193, 197, 201, 215, 218,  
228, 237, 240, 252,  
255-258, 260-265,  
267-268, 272, 275,  
277-278
- Estrada Cabrera, Manuel: 179
- Europa: 45, 53-54, 61-65, 67,  
70-71, 76, 82, 103,  
114-116, 118, 121, 124,  
127, 137, 171, 191, 201,  
206, 216, 243, 264
- Fernando VII: 100
- Filisola, Vicente: 146
- Flores, Juan José: 108,  
153-154, 209-210,  
217-219, 229
- Florida: 82, 88-89, 125-126,  
133, 135-136
- Francia: 18, 68, 70, 97, 109,  
115-117, 119-121, 125,  
127-130, 132-133, 135,  
164-166, 197-198
- Francia, Gaspar Rodríguez de:  
223
- Frontera Guatemala-México:  
96, 146, 182, 255, 266
- Frontera Honduras-Nicaragua:  
96
- Frontera México-Belice: 176
- Fukuyama, Francis: 36
- Galápagos: 210, 262
- Gamarra, Agustín: 208, 216
- García Moreno, Gabriel: 247
- Geopolítica: 31, 38, 74, 83,  
87, 98, 100, 105, 126,  
129, 136, 144, 215, 240,  
269
- Gran Bretaña: 18, 29, 45, 54,  
66-68, 70-73, 78, 103,  
106-107, 115-117,  
119-123, 125, 127-134,  
136, 140-144, 147,  
149-151, 155-156,  
161-162, 164-166, 171,  
173, 176, 181, 184, 190,  
192-194, 197-201,  
203-204, 206, 212-213,  
215, 228, 241, 257, 261
- Gran Colombia: 28, 81, 101,  
103, 109, 138-142,  
144-147, 152, 206-209,  
235, 250-252, 265-266
- Grandes Lagos: 128, 131
- Grandeza (brasileña): 38, 203
- Guadalupe: 80
- Guantánamo: 168
- Guatemala (capitanía general):  
145.
- Guatemala: 79, 96, 106, 109,  
145-146, 149-151, 156,  
170, 173-176, 178-180,  
255, 266-267
- Guayanas: 86-87, 96,  
125-126, 269
- Guayaquil: 94, 209, 217
- Guerra Centroamericana: 276

- Guerra civil centroamericana (1825-1829): 148-149
- Guerra Civil de EU (1861-1865): 120, 137, 159, 163-164, 166, 229
- Guerra civil neogranadina (1839-1842): 153
- Guerra civil peruana (1843-1844): 215
- Guerra de 1812 (EU): 131-132, 135-136
- Guerra de Castas (Yucatán): 157, 176
- Guerra de Crimea (1853-1856): 121
- Guerra de Diez Años (Cuba, 1868-1878): 168
- Guerra de Estados Unidos y México: (1846-1848): 158, 255, 267
- Guerra de la Triple Alianza: 225, 228-229, 236
- Guerra de las Malvinas: 276
- Guerra de los Mil Días (Colombia, 1899-1902): 181
- Guerra de los Tres Años (México): 162
- Guerra de Nueva Granada (1828-1829): 208-209
- Guerra de Siete Años (1756-1763): 68, 128-129, 190
- Guerra de Sucesión (1701-1713): 68
- Guerra del Chaco (1932-1935): 236, 276
- Guerra del Pacífico (1879-1883): 187, 228, 240, 242, 245, 248, 254-255, 262-263, 267
- Guerra Grande (Uruguay, 1839-1851): 197
- Guerra Hispanoamericana (1898): 182
- Guerra Nacional (Nicaragua, 1856-1857): 162
- Guyana: 80
- Guzmán Blanco, Antonio: 170
- Habana, La: 68-69, 79, 82, 128
- Haití: 100, 130, 164, 168-169
- Hawaii: 167
- Hispanoamérica (no, na): 18, 26, 43, 57, 64-65, 68-70, 76-77, 79, 85-86, 91-92, 96, 111, 119, 138, 141-142-143, 191-192, 206, 220, 235, 249-251, 253-256, 258, 266-267, 273
- Honduras: 96, 149-151, 168, 174, 179-180
- Honduras Británica: 80
- Iglesia católica: 33, 107, 110, 149, 170, 196, 210
- India: 20, 72
- Interamericano (na): 21, 26, 33, 37, 57, 75, 114, 248-249, 256-257, 259, 268, 279

- Intervencionismo: 21, 58,  
114, 124, 137-138, 145,  
149-151, 174, 182, 184,  
186, 206, 224, 229-230,  
238, 257-258, 261-262,  
264, 267-268, 273-279
- Iturbide, Agustín de: 139,  
141, 145-146
- Jackson, Andrew: 131,  
135-136
- Jaén: 247
- Jamaica: 80, 144
- Jefferson, Thomas: 131, 136
- João VI: 102
- Jujuy: 198
- Kant, Immanuel: 36
- Kennedy, Paul: 38
- Keohane, Robert: 32
- Kissinger, Henry: 38
- Klavern, Alberto van: 35
- La Paz: 100
- Latinoamérica (no, na): 18,  
21, 24-25, 29-30, 33,  
37-38, 41, 45-46, 53, 55,  
57, 68, 72-73, 80, 92-93,  
97-98, 103, 107, 112-114,  
118-119, 122-123, 134,  
136-137, 140, 143,  
147-148, 157, 159-161,  
163, 169-172, 175-176,  
181, 183-184, 212, 233,  
249, 254-255, 264,  
277-278
- Lavalle, Juan: 198
- Lima: 79, 81-83, 100-101,  
206, 209, 219, 229, 240,  
253-254, 266
- Lincoln, Abraham: 166
- Linklater, Andrew: 32
- Little, Richard: 23, 40, 47, 49,  
75, 94
- López, Carlos Antonio: 224
- Luisiana: 82, 89, 128-129,  
131, 133
- Maceo, Antonio: 168
- Magallanes, Estrecho de: 206,  
231, 243-244
- Malvinas: 194, 261
- Maranhão: 86-87
- Mariscal, Ignacio: 175
- Martinica: 80
- Mato Grosso: 198, 225
- Maynas: 247
- Melgarejo, Mariano: 238
- Memorándum Polignac: 120
- Mesoamérica: 77, 127
- Metternich, Klemens von: 119
- Mexicano (sistema): 53
- México: 17, 26, 28, 45, 64-65,  
69, 76-77, 79, 82-84,  
88-89, 96-97, 100,  
102-104, 106, 109, 111,  
114, 120, 127, 134-135,  
138-147, 149, 151,  
155-159, 161, 164-165,

- 169-172, 175-180, 182,  
185-186, 197, 240, 250,  
252-255, 257, 260-261,  
264-266, 268-269, 277
- México, Golfo de: 63,  
125-126, 128-129, 133,  
136, 143, 158
- Minas Gerais: 87
- Miranda: 100
- Mississippi: 89, 125-126, 128,  
133-135
- Mitre, Bartolomé: 226, 231
- Montevideo: 69, 86, 106, 191,  
193-194, 198-199
- Montreal: 128
- Morazán, Francisco: 148-149
- Morgenthau, Hans: 34
- Mosquitia: 80, 150, 156, 178
- Napoleón III: 45, 119, 166
- Napoleón Bonaparte: 70, 100,  
117-118, 131
- Navassa: 168
- Nicaragua: 96, 149-151, 155,  
162-163, 170, 172-174,  
178, 180-181, 183, 257,  
277
- Nicaragua (canal): 173, 178
- Nueva España: 64, 76, 78
- Nueva Galicia: 79
- Nueva Inglaterra: 18
- Nueva Orleans: 69, 89, 128,  
134-135
- Núñez, Rafael: 170
- Nye, Joseph: 32
- O'Higgins, Bernardo: 196, 212
- Oceanía: 122
- Ohio: 125, 129
- Okinawa: 168
- Orbegoso, Luis de: 211, 213
- Oregon: 132
- Oribe, Manuel: 197
- Pacífico (Océano): 29, 64, 66,  
69, 83, 101, 106, 122,  
132, 139, 154, 159, 161,  
194, 211-212, 214-215,  
218, 230, 242-243,  
245-246, 254, 261,  
263, 265
- Pacífico (sistema del):  
188-189, 205, 221,  
228-229, 234, 239, 248,  
253-255, 262-263, 267
- Pacto centroamericano de  
1902: 180
- Pacto de Familia (1761): 128
- Pacto de Zanjón (1878): 168
- Pacto Federal de Buenos Aires  
(1831): 196
- Pacto Fierro-Sarratea (1878):  
243-244
- Pactos de Mayo (1902): 246
- Páez, José Antonio: 108,  
152-153
- Palmerston, Lord: 199
- Panamá: 64, 79, 81-82, 94,  
111, 140, 146, 151,  
153-154, 168, 172, 174,  
181, 209, 247, 251, 255

- Panamericano (a): 26, 43, 57,  
 111, 175, 249, 255-258, 268  
 Paraguay: 83, 94, 100-101,  
 105, 109, 122, 189,  
 195-196, 204, 222-225,  
 227-228, 231, 236-237,  
 260, 267, 277  
 Paraná, Río: 190, 197-198  
 Pardo, Manuel: 237  
 Pareja, Juan Manuel: 229  
 Partidos políticos: 33, 108,  
 110, 204  
 Pasto: 153, 209  
 Patagonia: 96, 231, 233, 243,  
 271  
 Paz de Westfalia: 115  
 Pedro I: 102, 202, 205  
 Pedro II: 204, 267  
 Pernambuco: 80, 85, 202  
 Perú: 50, 64-65, 69, 76, 78,  
 81-83, 96, 101, 103-104,  
 106, 109, 111, 140, 189,  
 206-214, 216-221,  
 229-230, 234-235,  
 237-242, 244-248, 250,  
 252, 257, 261-262,  
 265-267, 269, 277  
 Pilcomayo, Río: 228  
 Poinsett, Joel: 140-141  
 Portales, Diego: 108, 212  
 Portugal: 66, 85-86, 102, 129,  
 191-192, 200  
 Potosí: 63  
 Provincias Unidas del Centro  
 de América: 146  
 Provincias Unidas del Río de  
 la Plata: 101, 191, 194,  
 196, 210  
 Prusia: 115  
 Puerto Rico: 142-143, 168,  
 182  
 Pueyrredon, Juan Martín de: 196  
 Quebec: 18, 128  
 Quetzaltenango: 146  
 Quito: 79, 81-82, 100,  
 208-209  
 Rejón, Crescencio: 266  
 Relaciones interamericanas:  
 21, 33, 37, 75, 114  
 Relaciones Internacionales: 22  
 Revolución Cubana: 276  
 Revolución Francesa: 116,  
 118, 129-130  
 Revolución Mexicana: 186,  
 269, 276  
 Río de Janeiro: 69, 87, 93, 102,  
 191, 194, 203-205, 231  
 Río de la Plata: 69, 82-83,  
 86-87, 96, 101-102, 106,  
 109, 119, 189, 190-192,  
 194, 196, 200, 210,  
 221-222, 236, 240, 242,  
 244, 252, 261  
 Río de la Plata (sistema): 229,  
 236, 242, 244  
 Rio Grande do Sul: 87, 93,  
 191, 197, 203-205

- Rivadavia, Bernardino: 196  
Rivera, Fructuoso: 197  
Roatán, Islas de: 150  
Romero, Matías: 175, 264  
Rosas, Juan Manuel de: 108,  
195-200, 203, 214,  
223-224, 261, 275  
Rousseau, Juan Jacobo: 36  
Rusia: 18, 115, 118-119, 121,  
132, 166
- Sacramento, Colonia do: 86,  
129, 191  
Salta: 198, 210  
Samaná, Bahía de: 168  
San Lorenzo, Río: 65  
San Martín, José de: 101, 196,  
206, 208  
San Salvador (intendencia): 80  
San Salvador: 146  
Santa Alianza: 118-119  
Santa Anna, Antonio López  
de: 108, 146, 157, 176  
Santa Cruz, Andrés: 211-214,  
216, 219, 239, 253  
Santa María, Miguel de: 140  
Santana, Pedro: 164  
Santander, Francisco de Paula:  
108, 152-153  
Santiago de Chile: 212-213,  
254  
Santo Domingo: 79-82,  
128-129  
Sarmiento, Domingo: 226,  
244
- Schumpeter, Francis: 36  
Seckinger, Ron: 205  
Seward, William: 166  
Soares de Souza, Paulino: 203  
Soconusco: 146, 176  
Solano López, Francisco:  
224-225, 231  
Sucre: 79  
Sucre, Antonio José de: 101,  
206, 210-211  
Sudamérica (independencia):  
33  
Sudamérica: 29, 30, 53-54,  
64, 101, 123, 125, 127,  
137-138, 142, 179, 189,  
205, 211, 221, 228, 232,  
235, 256, 265-268, 279  
Sudamericano (sistema):  
28-30, 53, 58, 83, 115,  
122, 187, 190, 222, 231,  
233, 237, 261, 262, 269
- Tacna: 240-241  
Talambo, hacienda de: 229  
Tarapacá: 237-240  
Tarija: 210  
Texas: 84, 89, 92, 105, 133,  
146, 158, 165  
Tierra del Fuego: 243  
Tocornal, Joaquín: 266  
Trafalgar, Batalla de: 68, 70  
Tratado Bryan-Chamorro:  
181, 256  
Tratado Clayton-Bulwer  
(1850): 155, 161, 173

- Tratado comercial Perú-Chile (1835): 213  
 Tratado comercial EU-Francia (1778): 130  
 Tratado comercial EU-GB (1794): 131  
 Tratado de amistad con Texas (1839): 165  
 Tratado de Ancón (1883): 240-241  
 Tratado de Jay (1794): 131  
 Tratado de límites Chile-Argentina (1856): 243  
 Tratado de límites Chile-Bolivia (1866): 238  
 Tratado de límites Chile-Bolivia (1874): 240  
 Tratado de límites de Brasil (1750): 86, 190  
 Tratado de límites de Brasil (1777): 191  
 Tratado de límites de EU (1794): 135  
 Tratado de Nanking (1842): 132  
 Tratado de París (1783): 130  
 Tratado de paz de Ecuador (1832): 209  
 Tratado de paz peruano (1835): 213  
 Tratado de Petrópolis (1903): 235  
 Tratado de San Ildefonso (1796): 70  
 Tratado de San Lorenzo (Pinckney): 134  
 Tratado de Tordesillas (1494): 85-86  
 Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1823): 140  
 Tratado de Utrecht (1713): 68  
 Tratado defensivo Perú-Bolivia (1873): 239  
 Tratado García-Herrera (1890): 247  
 Tratado Hay-Bunau Varilla: 181  
 Tratado Hay-Herrán: 181  
 Tratado Hay-Pauncefote (1901): 181  
 Tratado Lindsay-Corral (1872): 240  
 Tratado Mallarino-Bidlack (1846): 154-155  
 Tratado McLane-Ocampo: 162  
 Tratado Selva-Hise (1849): 154  
 Tratado sobre Corte Internacional Centroamericana (1906): 180  
 Tratado sobre paso de armas (1882): 175  
 Tratado Uruguay-Brasil (1851): 204  
 Tratados comerciales de Brasil (1810, 1827): 200-201  
 Triple Alianza (México): 61  
 Tucumán: 83, 196, 198  
 Tupac Amaru: 100

- Urquiza, José de: 108, 199,  
223, 226
- Uruguay: 83, 93, 107, 171,  
189, 190-199, 202-204,  
209, 221, 223, 225, 242,  
257, 260-261
- Valparaíso: 212-213, 215,  
231, 265
- Vaticano: 33
- Venezuela: 18, 28, 81, 87, 96,  
100, 103, 105, 109, 111,  
141, 144, 153, 155, 170,  
184, 186, 209, 260, 267,  
269, 280
- Veracruz: 63, 139, 164
- Victoria, Guadalupe: 141
- Walker, William: 162-163
- Wallerstein, Immanuel: 39,  
62, 67
- Walt, Stephen: 39
- Waltz, Kenneth: 31, 34, 36,  
50-51
- Ward, Henry George: 140
- Washington: 127, 130,  
133-134, 151, 179-180,  
184, 255, 264
- Washington, George: 131
- Watson, Adam: 40
- Wight, Martin: 40
- Yucatán: 94, 157, 162
- Zacatecas: 63, 84
- Zelaya, José Santos: 178-181,  
183.

*Dos sistemas internacionales americanos:  
Origen y consolidación*

se terminó de imprimir en marzo de 2017,  
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,  
Naranjo 96 bis, P.B., col. Santa María la Ribera,  
06400, Ciudad de México.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación a cargo de  
Ediciones de Buena Tinta, S.A. de C.V.

Compuesto en Adobe Garamond Pro  
de 12, 11.5, 11, 10 y 9 pts.

Cuidado de la edición Agustín Herrera Reyes  
bajo la supervisión de la  
Dirección General de Publicaciones de  
El Colegio de México.

Este volumen incluye un texto inicialmente titulado “Origen y consolidación de dos sistemas internacionales americanos: una propuesta para replantear el estudio de las relaciones políticas en América durante el siglo XIX”, que fue ganador del Premio Adrián Lajous Martínez a la mejor Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales en 2011 y que se reproduce aquí con ligeras correcciones editoriales.

El ensayo busca dar pie a una reinterpretación conceptual de las relaciones internacionales en el continente americano. Ignora la tajante línea divisoria entre la América Latina y la anglosajona, e invita al lector a explorar dos ámbitos o sistemas de relaciones internacionales que demarcaron las jerarquías regionales y los patrones de comportamiento imperantes en el hemisferio occidental a partir del siglo XVIII.

ISBN: 978-607-462-917-0

