

**LA POLÍTICA ABC:  
UN FENÓMENO RECURRENTE EN LOS  
PROYECTOS DE CONCERTACIÓN REGIONAL  
DEL CONO SUR LATINOAMERICANO**

**Delia del Pilar Otero \***

**Introducción**

Una de las notas distintivas de América Latina ha sido su condición de región periférica, inserta en un sistema de relaciones internacionales caracterizado por la preeminencia cada vez más marcada de las naciones hegemónicas, situación que provocó deficiencias en su desarrollo, y de la cual no ha salido plenamente hasta la actualidad. Al respecto, los mecanismos de concertación desarrollados con el fin de reducir los nefastos efectos de la asimetría centro - periferia en la región, han sido numerosos, pero sus resultados magros.

Entre de las causas del fracaso de estas iniciativas merece destacarse la ausencia de una interdependencia efectiva entre nuestros países, entendida no sólo a nivel de sectores dirigentes, y actores políticos y económicos gubernamentales; sino de los pueblos que los conforman, con su realidad sociocultural y socioeconómica. Desde ese punto de vista, creemos que la variable regional no ha merecido la debida atención en el planteo de las relaciones inter-latinoamericanas en su desarrollo histórico, lo que contribuyó a desarticularlas, debilitando esa interdependencia que aparece como significativa para la integración de América Latina.

Al respecto, los acuerdos regionales, en la medida que atiendan a los intereses generales y al desarrollo armónico de las áreas involucradas, pueden ser considerados como ensayos progresivos hacia la concertación latinoamericana.

---

\* Universidad Nacional de Córdoba. Programa de Historia de las Relaciones Internacionales CIFYT

Tales elementos serían el punto de partida, para analizar el texto del tratado ABC, y especialmente el proceso que condujo a su firma, identificando algunas variables que podrían constituir la causa de su fracaso, y que han aparecido posteriormente de manera recurrente. Con respecto a ello, se tendrán en cuenta los intereses de los tres países firmantes del pacto y su repercusión en la red de relaciones inter-latinoamericanas; así como también la manera en que dicho sistema influyó en este modo de plantear las relaciones regionales que concluyó en un acuerdo de tales características.

## **1. La política ABC y sus diversas orientaciones**

### **1.1. El protagonismo del área platense**

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

El proceso de acercamiento entre los tres países del sur del continente, una de cuyas expresiones concretas fue el Tratado ABC, tuvo como notas distintivas, entre otras, avances, retrocesos, dilaciones y desconfianzas mutuas de sus mentores.

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

---

<sup>1</sup> Con respecto al tema el representante brasileño en Buenos Aires afirmaba: Tal vez no sea erróneo suponer que la idea de viajar a Brasil nació del espíritu del presidente de esta República (Roca) desde su viaje a Chile y se relaciona con el plan de una liga de las tres naciones a fin de defenderse de posibles agresiones.

Enrique de Lacerda a Olyntho de Magalhães, Buenos Aires 26-4-1899. En *Arquivo Histórico de Itamaraty - Seção Correspondência - Missões Diplomáticas Brasileiras - Offícios (AHI SC MDB O) - 206-1-10*. La negrilla es nuestra.

<sup>2</sup> Memorandum (Inteligencias con el Brasil), Buenos Aires 1908. En *ARCHIVO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - ARGENTINA SECCION DIPLOMATICA Y CONSULAR (AMREA SDC) - C. 1035 - F. 2 a 9*.

La iniciativa era también conocida por el gobierno de Chile, aunque en esta época no parece haber participado activamente en tales conversaciones.

Entre los posibles objetivos del concierto se destacaba el de garantizar la paz en el área, evitando las perturbaciones de los países vecinos, y complicaciones que pudieran surgir entre Argentina y Brasil. Al respecto, se proponía como pauta de acción, proceder siempre unánimemente en todas las cuestiones que pudieran comprometer o afectar intereses argentino - brasileños, como la continua situación de inestabilidad política en Uruguay y Paraguay.<sup>3</sup>

En 1904, Río Branco exponía al ministro argentino en Brasil, la conveniencia y necesidad de llegar a un acuerdo entre ambos países para poner fin a la revolución que había estallado en Paraguay. También afirmaba haber recibido, por intermedio del representante brasileño en Washington, un telegrama transmitiéndole el deseo expresado por el gobierno norteamericano de que los dos países pusieran todos sus recursos amistosos en el sentido de pacificar el Paraguay. Entre las razones que aconsejaban este convenio, señalaba el peligro de una intervención europea, que podría tener lugar si se perpetuaba el espíritu revolucionario.<sup>4</sup>

En lo que a Argentina se refiere, el pacto proyectado sería complementario del Tratado General de Arbitraje, ampliando reglas que facilitarían la acción conjunta de los dos países en todo asunto de interés común o que pudiera comprometer sus buenas relaciones, dando a Chile participación en función de su situación, ya que Argentina y Brasil se hallaban más ligados por razones de su posición geográfica.<sup>5</sup>

En el caso de que este último país aceptara, establecidas las bases siempre en gestión confidencial, se celebraría una convención pública en Buenos Aires, integrada por los plenipotenciarios de los tres gobiernos para darle una sanción solemne; cuando ésta se obtuviera podría invitarse a adherir a todas las naciones vecinas y amigas.

En relación a los "países del otro hemisferio", Estados Unidos y México eran los únicos con los que existía la posibilidad de negociar acuerdos análogos, pues sería imposible e inútil formar una liga americana o unión pana-

---

<sup>3</sup> Manuel Gorostiaga a Ministerio de Relaciones Exteriores - Petrópolis, 24-11-1905. 6-3-1906. Copia en AMREA SDC - C. 1035.

<sup>4</sup> Manuel Gorostiaga a Carlos Rodríguez Larreta - Petrópolis, 9-11-1904. Copia en AMREA SDC - C. 1035. - F. 39-40.

<sup>5</sup> Manuel Gorostiaga a Ministerio de Relaciones Exteriores. Petrópolis, 28-3-1906. Copia en AMREA SDC - C. 1035 - F. 6.

mericana, por la diversidad de intereses y las dificultades que implicaba tal proyecto.

## 1.2. Los intereses en el área pacífica

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

Así, el gobierno brasileño estaba interesado en un acercamiento con la nación del norte, mientras que Argentina, salvo en determinadas situaciones coyunturales, mantenía sus fuertes vínculos con Europa, en tanto Chile se hallaba bastante distanciado del gobierno de Washington, con motivo de los diversos incidentes que los habían tenido como protagonistas, durante esta época.<sup>4</sup>

Además, cabe tener en cuenta que si bien Rio Branco continuaba interesado en reflotar la política ABC, en 1908 se produjeron graves tensiones entre Brasil y Argentina, como consecuencia de la cuestión armamentista. Así, a mediados de ese año tenía lugar el notorio y controvertido episodio del telegrama cifrado N° 9 del 17 de junio de 1908, interpretado erróneamente por la Cancillería Argentina, según lo sostuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Las autoridades del organismo encargado de las relaciones exteriores argentinas, interceptaron un telegrama enviado por Rio Branco al representante brasileño en Chile. Según la versión publicada por Estanislao Zeballos, Itamaraty acusaba a Argentina de imperialista, al contrario la transcripción brasileña del texto decía que Rio Branco "siempre vio ventajas en una cier-

---

<sup>4</sup> Las relaciones entre Chile y Estados Unidos habían atravesado situaciones de diversa tensión desde la intervención de este último país en la resolución de la Guerra del Pacífico, la nueva intromisión en la Guerra Civil de 1891, el incidente del Baltimore que alcanzó graves connotaciones (1891) y el caso Alsop - solucionado recién en 1911 - por el cual Chile debió pagar una abultada suma a esa firma norteamericana, crédito que constituía un remanente de los compromisos asumidos al finalizar la llamada Guerra del Salitre.

ta inteligencia entre los gobiernos de Buenos Aires, Santiago y Río de Janeiro”.<sup>7</sup>

En febrero de 1909 el Ministro Chileno Puga y Borne entregaba una minuta de Pacto de Cordial Inteligencia, al que el canciller Brasileño respondió con otro proyecto, sugiriendo que fuera Chile quien lo presentara a Argentina. Este retomaba la línea inicial de la política ABC, a saber: la seguridad interna de los países integrantes de la alianza y la defensa mutua ante los movimientos revolucionarios de los Estados vecinos.<sup>8</sup>

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

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

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

Tengo el honor de informar que he sabido confidencialmente y de muy buena fuente, que existe un pacto escrito entre Chile, Argentina y Brasil, para mantenerse suficientemente fuertes en tierra y mar, para estar en situación de hacer pensar dos veces a los Estados Unidos, en caso que adopte una posición agresiva o despótica hacia cualquiera de ellos, y ésa es la principal consideración detrás de las dudas [de la venta] de los acorazados en construcción.<sup>9</sup>

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

El ministro chileno en Río de Janeiro, Alfredo Irrázabal, opinaba que el ABC sería importante para Chile porque:

- 
- <sup>7</sup> Al respecto, expresaba que en ese documento estaban afirmados: nuestros sentimientos amistosos del Brasil para con la República Argentina y nuestro deseo de ver establecida una cordial inteligencia política entre el Brasil, la Argentina y Chile, inteligencia que ya existía de hecho, sobre todo durante la presidencia del General Roca. Barón de Río Branco a la Legación de Brasil en Buenos Aires, Petrópolis 20-11-1908. Copia en AMREA SDC - C. 1035- F. 8.
- <sup>8</sup> Cfr. MONIZ BANDEIRA, Luis. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 177 y ss.
- <sup>9</sup> Foreign Office 371.192 [32327] Francis Stronge a Sir Edward Grey, Santiago de Chile, 30-5-1914. Citado por MENESES CIUFFARDI, Emilio. *El Factor Naval en las Relaciones entre Chile y Estados Unidos (1881-1951)*. Santiago de Chile, Hachette, 1989, p. 132.

liquidaba ya definitivamente la situación del Pacífico y aseguraba la co - participación en la hegemonía de América.

Sin embargo, el canciller Alejandro Lira no compartía esta opinión y le respondía, en abril de 1915, que:

Chile debía firmar el Tratado para consolidar su situación internacional, asegurar la paz en América, garantizar su integridad, procurar el progreso y conquistarse la consideración universal a que tenía derecho. En definitiva consideraba que en este tema el país tenía que marchar conjuntamente con Estados Unidos.<sup>10</sup>

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

### 1.3. Las características distintivas del Concierto ABC

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

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

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

---

<sup>10</sup> Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Oficios Recibidos, Brasil 1942. Bernstein al Ministro de Relaciones Exteriores. "Apuntes sobre las Relaciones Diplomáticas Chileno - Brasileñas entre 1900 y 1915". Vol. III, p. 22-23. Citado por MENESES CIUFFARDI, E. *Ibid.*, p. 135.

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

Otro factor a considerar es la influencia del contexto internacional en las vinculaciones regionales y la posición que cada gobierno aspiraba a tener en él, lo que puede visualizarse, por ejemplo, en la negociación misma del Pacto ABC. Efectivamente, a pesar de que su texto fue confeccionado por iniciativa de la Cancillería Brasileña, Lauro Müller vacilaba por temor a la reacción que éste podía provocar en el gobierno estadounidense.<sup>11</sup>

También el Ministro de Relaciones Exteriores Argentino, José L. Murature, ponía en duda la oportunidad del intercambio de visitas entre los cancilleres ABC, con motivo de los entredichos surgidos con el gobierno chileno.<sup>12</sup>

En el mismo sentido cabe tener en cuenta que los propósitos de esta política de acuerdos informales variaron desde que comenzó, a fines del siglo XIX, hasta 1915. Dos hitos importantes, que influyeron en estas modificaciones, fueron los resultados de la guerra Cubano Hispano Norteamericana, sobre todo para el Pacífico y fundamentalmente el comienzo de la Primera Guerra Mundial, que significó la afirmación de la presencia estadounidense en América Latina.

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

---

<sup>11</sup> Lucas Ayarragaray a José L. Murature, Rio de Janeiro, 15-4-1915. En AMREA ST - C. 19. E. 1 - F. 22.

<sup>12</sup> Tales incidentes tuvieron su origen en 1914, cuando Chile declaró su neutralidad en la Primera Guerra Mundial, emitiendo un documento del que parecía desprenderse que las aguas del Estrecho de Magallanes y de los canales fueguinos estaban comprendidas dentro de su jurisdicción. El gobierno de Buenos Aires le recordó que en el tratado de 1881 se establecía la internacionalización de las aguas del Estrecho y que el dominio de uno de los canales, esto es el Beagle, era compartido con Argentina. A ello se agregó una manifestación en la que Chile se adjudicaba las islas Picton, Lenox y Nueva, por lo que el embajador argentino en Santiago elevó una protesta al ministro Lira.

V. Tratado del ABC, Buenos Aires 1915. En AMREA ST - C. 19 E. 3 F. 1- 23.

En una primera etapa Estados Unidos había tenido una política de avance este-oeste, mientras que después de la Guerra de Secesión hizo sentir de manera contundente su poder en el sector centroamericano y antillano.

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

En el marco de la llamada política ABC, la mediación en el conflicto entre México y Estados Unidos es quizá una de las acciones más conocidas. En tanto, la expresión jurídica de esta política se materializó en el Pacto ABC, intento que luego quedaría trunco, de lograr la concertación en el Cono Sur latinoamericano, respecto de cuestiones sumamente específicas y limitadas.

## 2. Texto y contexto del Tratado del ABC

En el marco de la red de relaciones estructurada entre Brasil, Chile y Argentina se firmó el 25 de Mayo de 1915 el Pacto ABC.

El texto del acuerdo aportaba escasas innovaciones en la materia, pues los firmantes ya tenían tratados de arbitraje amplio: Argentina - Chile (1902); Chile - Brasil (1899) y Argentina - Brasil (1905). Ahora instituían para todos los diferendos no cubiertos por estos compromisos, una etapa previa durante la cual se obligaban a “no practicar actos hostiles”: la “investigación e informe” de una Comisión Permanente tripartita, cuya sede sería Montevideo. Esta podría ser convocada unilateralmente; debería constituirse en los tres meses posteriores a su citación (y pasados ellos, se entendería de todos modos constituida para los efectos de los plazos); se daría sus propias reglas de funcionamiento; e informaría, como máximo en un año, contado desde la fecha de su constitución, término ampliable en seis meses adicionales por acuerdo unánime del ABC.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Tratado entre la República Argentina, los Estados Unidos de Brasil y Chile, para facilitar la solución pacífica de las controversias internacionales, firmado en Buenos Aires el 25 de Mayo de 1915. En *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina 1915-1916*. Buenos Aires, 1916, p. 57 a 60.

Las etapas previstas significaban el establecimiento de un lapso de tiempo obligatorio, que permitiera por una parte tranquilizar los ánimos y por otra, desarrollar la actividad mediadora del país integrante no envuelto en ese conflicto específico.

Este tipo de tratado seguía en sus lineamientos fundamentales la denominada fórmula Bryan, consistente en comisiones mixtas para solucionar diferendos políticos.<sup>14</sup> Dicho modelo fue elaborado por el Secretario de Estado norteamericano, quien contribuyó a su difusión y logró firmarlo con numerosas naciones del mundo, introduciendo en ciertos casos algunas variantes.

En una primera aproximación al contenido y fundamentación del Pacto ABC, puede observarse el predominio de los planteos político - estratégicos los cuales toman como base las confrontaciones de poder, en tanto que no se visualiza ninguna formulación acerca de las interrelaciones regionales.

Al analizar el texto del Tratado se advierte que su carácter juricista, como recurso para la afirmación política, lo torna insuficiente. En otras palabras, requeriría algunos elementos que lo completen y amplíen, tales como: acuerdos en materia de comercio, vías de comunicación, tratamiento de los ciudadanos de un país en los demás suscriptores, etc.

Tales variables estaban presentes en otros intentos de acercamiento entre los países latinoamericanos, como el Congreso Boliviano de Caracas, reunido a instancias de Venezuela a fin de conmemorar el centenario de su independencia, durante el mes de julio de 1911. En él participaron las cinco naciones a cuya independencia contribuyó Bolívar, es decir Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá y la propia Venezuela; las cuales a fin de lograr un mejor acuerdo y estrechar sus lazos de amistad, suscribieron y ratificaron una serie de convenios, entre los que merecen destacarse acuerdos sobre: relaciones comerciales, extradición, patentes y privilegios de invención, vías de comunicación y telégrafos, entre otros.<sup>15</sup>

Aunque los resultados prácticos no fueron demasiado significativos y se produjeron algunos incidentes, en los que confluyeron los recelos mutuos entre las naciones participantes y la instigación de países que, como Chile, asistían en calidad de huéspedes. Sí lo fue, la voluntad de lograr acuerdos

---

<sup>14</sup> Una de las diferencias notables entre los dos modelos, es que la comisión mixta que proponía el ABC se integraba sólo con representantes de los tres países, mientras que la fórmula Bryan incluía diplomáticos de potencias extranjeras.

<sup>15</sup> Los textos de los Acuerdos del Congreso Boliviano de Caracas pueden verse en: *Anexo a la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores Culto y Colonización de la República de Chile*. Valparaíso, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1913.

en una amplia gama de cuestiones inherentes a las relaciones entre las naciones bolivarianas y el intento de crear una comunidad real de intereses entre ellas.<sup>16</sup>

En tanto, el ABC constituyó solamente un mecanismo para resolver controversias entre los signatarios, no fue ratificado por Argentina y su vigencia para todo efecto práctico caducó en 1917, cuando Brasil declaró la guerra a las Potencias Centrales, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos.

En definitiva el Pacto ABC parece haber cobrado mayor importancia por lo que no decía, en otros términos, por lo que significaba. En efecto, el tortuoso desarrollo de la política de acercamiento entre los tres países, influyó de manera relevante tanto en los escasos logros del Tratado, como en la desconfianza de los demás países latinoamericanos.

En última instancia, es necesario admitir que estos tratados de carácter predominantemente jurídico, enmarcados en una política que intentaba crear una especie de entente cordial en América del Sur, fueron inconsistentes, carentes de continuidad y adolecieron de numerosas limitaciones, las cuales revelaron los conflictos latentes, que se habían pretendido ocultar en la letra de los acuerdos.

Con el tiempo mostraron también la insuficiencia del poder como argumento exclusivo en las relaciones inter - latinoamericanas, dando origen a variadas percepciones de carácter negativo, que perduran hasta nuestros días.

### 3. La dirigencia de los tres países ante el Concierto ABC

Esta modalidad de relacionamiento entre los países del extremo austral de Sudamérica suscitó diversas reacciones en los propios países involucrados, referidas tanto al proceso político en general, como a la mediación en el asunto mexicano y al Tratado tripartito.

En Argentina, uno de los más importantes opositores al Pacto fue el ex - canciller Estanislao Zeballos.

---

<sup>16</sup> Carta del representante chileno al Ministro de Relaciones Exteriores Quito, 8-3-1911.

En ANCH FMRE SDC - T. 1510.

BARROS VAN BUREN, Mario. *Historia Diplomática de Chile*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1990, p. 661-663.

También Luis Tamini consideraba que la llamada política ABC colocaba al país en inferioridad de condiciones respecto a sus dos vecinos, acusando a Brasil de querer erigirse en árbitro de las cuestiones sudamericanas con la anuencia de Estados Unidos. Además, afirmaba que el propósito del "concierto" ABC era la unión entre las oligarquías brasileña y argentina, en tanto no se tenían en cuenta los pueblos que constituían ambas naciones.

Su artículo, aparecido en 1912 bajo el título "A.B.C. o a.B.C.", concluía con estas palabras:

Hay políticas en la Argentina que no creen en el pueblo, que si no está mejor preparado es por su culpa, que no pueden vivir sin tiranizar, y el a.B.C. es un acto de tiranía.<sup>17</sup>

Otros sectores de la dirigencia argentina, partidarios del Tratado, intentaban refutar tanto las críticas provenientes de los demás países latinoamericanos, como las versiones europeas, que calificaban al pacto como una alianza contra Estados Unidos.

Entre ellos, Julio Monzó quien publicó un artículo en la Revista Argentina de Ciencias Políticas, que luego fue editado como folleto y enviado, por orden del canciller Murature, a las delegaciones argentinas en América y Europa.

El autor enmarcaba el "concierto" ABC en una línea de política exterior que reconocía como uno de sus principales mentores a Julio A. Roca. Entre sus hitos importantes señalaba la firma de los acuerdos limítrofes y de equivalencia armamentista, así como las visitas intercambiadas por los presidentes. Además, ponía énfasis en la cuestión económica y hacía prospectiva política, diciendo que el ABC podría ser un instrumento eficiente, no sólo en materia de política continental, sino mundial.

Monzó afirmaba que el factor económico constituía una de las poderosas razones que había llevado paulatinamente a modificar el carácter hostil de las relaciones entre los tres países, para llegar a un entendimiento pacífico. Efectivamente, ninguno de ellos era lo suficientemente poderoso para derrotar a los otros en una guerra, pero sí eran demasiado prósperos para arriesgarse a las pérdidas materiales que implicaba la carrera armamentista o una posible contienda.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> TAMINI, Luis. A.B.C. o a.B.C. En *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Buenos Aires. Año XV, Tomo XLIII, 1912, p. 219.

<sup>18</sup> MONZO, Julio. *El Pacto Pacifista del ABC*. Buenos Aires, Imprenta de José Tragant, 1915, p. 14 y ss.

También sostenía que la política de aproximación ABC, iniciada durante la segunda presidencia de Roca, no tenía carácter de compromiso hasta que no se firmó el Tratado de 1915.<sup>19</sup>

Sin embargo, según se vio anteriormente, dicho acuerdo no implicaba mayores compromisos que los hasta entonces contraídos, es decir, persistían las reticencias y los recelos mutuos. Más aún, esto puede confirmarse observando la evolución posterior de dicho instrumento jurídico y la actitud de los países suscriptores.

Monzó negaba que el "concierto" ABC tuviera por objeto hacer pesar su influencia en los problemas continentales, considerando a la mediación en el conflicto mexicano como un hecho accidental o episódico. Sin embargo, las propuestas intercambiadas durante las diversas etapas del proceso de acercamiento tripartito parecen desmentir esta apreciación.

En última instancia la lucha por el poder se constituía en un argumento que daba sentido al pacto, en sus propias palabras:

el espíritu jurídico en las relaciones internacionales sólo se abre paso a medida que un equilibrio de fuerzas hace imposible o muy peligrosa la lucha.<sup>20</sup>

Gran parte del artículo de Monzó se dedicaba a refutar las ideas de Carlos Becú, futuro canciller del gobierno de Yrigoyen, quien también se había ocupado del Tratado desde una posición crítica.

En efecto, Becú consideraba que el acuerdo se había inspirado en tendencias hegemónicas e intervencionistas y objetaba la mediación argentina en el conflicto mexicano, pues había estado al servicio de intereses ajenos a las conveniencias nacionales.

También afirmaba que si ya existía una comunidad de intereses y un acuerdo tácito entre los tres países, no hacía falta la firma de un pacto escrito.

Además dirigía sus objeciones al aspecto jurídico del Tratado, diciendo que se apartaba de la llamada "fórmula argentina", consistente en excluir del procedimiento arbitral todos los asuntos que afecten los preceptos constitucionales.

En cuanto a la política ABC, la consideraba como una opción para:

... actuar en el continente a la par y si fuese necesario en contra de la tradicional hegemonía derivada de la doctrina de Monroe.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 26 y ss.

<sup>21</sup> BECU, Carlos. *El ABC su concepto jurídico y político*. Buenos Aires, Librería de la Facultad, 1915, p. 19.

Además, constituía una demostración de que no era posible la solidaridad entre las naciones de América Latina y que se estaba:

frente a una situación nueva, a una mejor y más segura solidaridad parcial, destinada a hacer olvidar la fantástica hermandad total del Nuevo Mundo.<sup>22</sup>

También calificaba de omisión grave la exclusión de Uruguay, país que debía participar por:

su situación geográfica, orden administrativo, capacidad cultural y relativo poderío. Fuera ocioso hablar aquí de intereses comunes, dado que si con algún país los tiene la República Argentina es con el Uruguay.<sup>23</sup>

La disconformidad con el Tratado también se hacía sentir del otro lado de los Andes. Así, el diario "El Mercurio" publicaba un artículo titulado "Asuntos Americanos", firmado por Julian World, seudónimo utilizado por el Teniente Coronel Cabrera, ex agregado militar de Chile en Argentina e instructor y reorganizador del ejército ecuatoriano.

Cabrera representaba el punto de vista de, al menos, un sector importante del ejército, en tanto el diario que publicaba el texto era un tradicional portavoz de la Cancillería Chilena.

Sobre este artículo, escrito en diciembre de 1916, el ministro argentino opinaba:

...el artículo publicado por "El Mercurio", perteneciente a un jefe de Ejército, debe haber sido consultado y aprobado por gente de pensamiento y de gobierno, y tiende a preparar la opinión para el caso de que el referido tratado no llegue a ratificarse.<sup>24</sup>

El autor consideraba que el pacto ABC no era viable, involucraba un "error político" y constituía una vinculación "artificial", "inocua" y "peligrosa", fundamentando su opinión en las siguientes razones:

- No podía haber confabulación entre los tres países, porque no había intereses comunes.

---

<sup>22</sup> *Idem.*, p. 26.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>24</sup> Carlos Gómez a Carlos Becú, Santiago de Chile, 12-12-1916. En AMREA ST -C. 19 - E. 56 - F. 175-176.

- El Tratado podría haber sido más positivo, si se hubiera planteado como un núcleo abierto a la adhesión paulatina de los demás países americanos, lo que parecía muy difícil por las desconfianzas y recelos existentes entre ellos.

Para revertir esta situación, era necesario que las naciones latinoamericanas liquidaran sus problemas limítrofes pendientes de solución.

- Los pueblos necesitaban más que vinculaciones artificiales, conocerse y estimarse mutuamente, pues los tratados podían amarrar gobiernos, pero no decían nada a los pueblos si estos no los autorizaban.

- La política ABC llevaría a Chile a involucrarse enteramente en las cuestiones del Atlántico, en tanto, él creía que la zona de influencia, el presente y el futuro de Chile estaban en el Pacífico.<sup>25</sup>

Acerca de la posición chilena respecto al Tratado, el representante argentino en Santiago decía:

Debo informar de paso a V. E. que hablando a veces confidencialmente con personas que han dirigido las relaciones internacionales de Chile, entre otros los ex - Cancilleres Villegas y Tocornal, han reconocido que el defecto fundamental de ese tratado reside en el rol de tercero en discordia que puede tocarle desempeñar a uno de los países signatarios, lo que podría producir un distanciamiento entre el tercero y el país no favorecido y conspirar así contra el propósito fundamental del pacto, que es la conservación de la "entente" entre el Brasil, la Argentina y Chile.<sup>26</sup>

El diplomático argentino consideraba que "Chile no es ni será tal vez por mucho tiempo un pueblo amigo", aunque admitía la existencia de un sector dirigente partidario de una aproximación con Argentina; sin embargo, éste era minoritario y no tenía la dirección de los asuntos de gobierno.

En efecto, era sumamente difícil para la dirigencia de ambos países convencerse y mostrar a sus respectivos pueblos, así como a las demás naciones del continente, que dos países que habían pasado décadas intercambiando acusaciones de todo tipo, tenían ahora intereses y objetivos comunes.

A fin de intentar una explicación más acabada, es importante señalar la estrecha vinculación de tales actitudes con la política interna de cada país, así como los diversos matices que pueden visualizarse en las posiciones de apoyo y de oposición a ésta.

---

<sup>25</sup> Diario "El Mercurio". Santiago de Chile, 10-12-1916.

<sup>26</sup> Carlos Gómez a Carlos Becú, Santiago de Chile, 12-12-1916. En AMREA ST -C. 19 - E. s/n - F. 176.

En la vertiente atlántica, un sector de la dirigencia brasileña vinculó el análisis del Tratado y el curso que había seguido el trámite para su aprobación, con el cambio de gobierno que experimentaba la república Argentina.

Antes de la asunción de Hipólito Yrigoyen, se especulaba con el nombramiento de Estanislao Zeballos, en la cartera de Relaciones Exteriores. Esta versión había sido propagada por Rui Barbosa, quien tenía ciertas afinidades con el ex - canciller, sobre todo en la oposición a la figura de Río Branco y su tradición en materia de política internacional.

Tal posibilidad había creado temores en el gobierno brasileño, cuyos dirigentes eran adversos a la figura del diplomático argentino, pero éstos se habían desvanecido al conocerse el nombramiento de Carlos Becú.<sup>27</sup>

Sin embargo, sectores brasileños, preocupados por la mora del Congreso Argentino en ratificar el acuerdo de 1915, utilizaron como argumento recurrente la amistad de Becú y Zeballos y el hecho de que el primero fuera discípulo intelectual del ex - canciller

Ya en 1915, con motivo de la firma del Tratado, Dunshee de Abranches, político muy ligado a Río Branco, pronunció numerosos discursos en la Cámara de Diputados referidos al Tratado ABC, convertidos luego en folleto bajo el título de "O A.B.C. de la política americana", el cual fue distribuido en diversos países de América Latina que habían manifestado su inquietud respecto del pacto.

El diputado calificaba al Tratado ABC de inoportuno, superfluo y sin significación política en ese momento; afirmando además que sólo era una demostración de cordialidad sudamericana y del acercamiento que ya existía con Argentina y Chile, sin alterar la política del Brasil respecto de las otras naciones americanas.

En cuanto al Pacto ABC en sí, una de las preocupaciones fundamentales de los políticos brasileños fue mantener "el ejercicio de la soberanía de cada país en toda su plenitud", esto provocó importantes debates en el Parlamento, con el fin de reafirmar tal principio.<sup>28</sup> No obstante, cabe reiterar que Chile y Brasil ratificaron el instrumento internacional, mientras que Argentina no lo hizo.

---

<sup>27</sup> Mario Ruiz de los Llanos a Carlos Becú, Río de Janeiro, 1-11-1916. En AMREA ST - C. 19 - E. 4 - F. 48 a 55.

<sup>28</sup> Reportaje realizado al diputado brasileño Souza e Silva, miembro de la comisión de diplomacia y tratados de esa Cámara. Diario "A Noite". Río de Janeiro, 29-10-1916.

Estas circunstancias constituyen una muestra de las principales concepciones que orientaban la conformación de los Estados nacionales latinoamericanos en la época, así como un reiterado ejemplo de las reticencias a contraer compromisos internacionales de mayor envergadura, por parte de los países del Cono Sur. Así, desde los inicios de la política ABC se observa una notable coincidencia entre los sectores dirigentes que la propiciaban en Brasil y Argentina, sobre la imposibilidad de plantear un acuerdo de dimensiones continentales.

La demora argentina en la ratificación del Tratado provocó inquietudes en algunos integrantes del gobierno de Río, quienes realizaron críticas más o menos veladas o enfáticas, según los casos, atribuyendo a Argentina el propósito de aislar a Brasil de las demás naciones americanas.

Si bien hubo grupos que comenzaron a dudar de la actitud argentina, mientras otros mantenían su apoyo, ambos coincidían en el empeño por destacar que el pacto surgía como una consecuencia del deseo de sustentar la doctrina Monroe y a inspiración de la fórmula propuesta por el Secretario de Estado norteamericano, William Bryan.<sup>29</sup> Al respecto, tal posición no era visualizada con el mismo énfasis en los medios políticos y diplomáticos de Santiago y Buenos Aires.

Finalmente, parece importante analizar estas críticas de los propios países integrantes del ABC, en relación al momento en que fueron realizadas; es decir, al firmarse el Tratado, éstas tuvieron una característica diferente a las que se hicieron al corroborarse claramente su fracaso.

Si bien en algunos casos los cuestionamientos al pacto fueron expuestos públicamente cuando éste se suscribió, en otros se realizaron con cautela y sólo de manera confidencial. En cambio, al comprobarse su inviabilidad e ineficacia, las críticas se hicieron públicas y en ciertas ocasiones fueron sumamente severas.

También cabe tener en cuenta hacia qué aspecto de este proceso político se dirigían las objeciones, esto es, al instrumento jurídico en sí, o al contexto político general que enmarcó la propuesta de acercamiento entre los países ABC.

---

<sup>29</sup> Reportaje realizado al diputado Souza e Silva. Diario "A Noite". Río de Janeiro, 3-11-1916.  
Reportaje realizado al diputado Celso Bayma. Diario "O Paiz". Río de Janeiro, 5-11-1916.

#### 4. Repercusiones de la política ABC en América Latina

Los países latinoamericanos que no participaban en este proceso político manifestaron inquietud ante las diversas alternativas que planteó su desarrollo. Al respecto, las naciones "bolivarianas" mostraron mayor preocupación, pero también se oyeron voces en la vertiente atlántica, especialmente en Paraguay y Uruguay.

En 1915, el ex - ministro y publicista uruguayo Eduardo Acevedo observaba con desagrado la exclusión de Uruguay del acuerdo. Esto significaba que cualquier problema argentino-chileno o argentino - brasileño podría ser sometido al tratamiento de una comisión, mientras que no se concedía la misma posibilidad para el conflicto jurisdiccional del Río de la Plata, entre su país y Argentina.<sup>30</sup>

Una de las más notables objeciones al Tratado ABC hacía referencia a "los pactos" y más aún a "pactos de cancillería" celebrados por los países del ABC", política que se remontaba a diez o doce años, presumiéndose la existencia de acuerdos no escritos o informales. De este modo, no sólo el instrumento jurídico provocaba recelos, sino también la política que venía de mucho antes y una de cuyas expresiones concretas era la mediación en el conflicto mexicano - estadounidense.<sup>31</sup>

Estas desconfianzas tenían fundamentos atendibles. Así por ejemplo, el gobierno peruano había manifestado al ministro argentino su temor de que alguna frase o concepto del Tratado ABC pudiera dar la oportunidad a Chile para presentar al gobierno de Buenos Aires como favorable a sus pretensiones de incorporar definitivamente Tacna y Arica, a lo que Estrada respondió tranquilizándolo.<sup>32</sup>

Sin embargo, desde 1902 el gobierno argentino había asegurado al chileno, que no intervendría en las cuestiones del Pacífico, aún en el caso que Chile procediera de tal modo que pudiera apropiarse de los territorios obtenidos como consecuencia de la Guerra.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Enrique Moreno a José L. Murature, Montevideo, 28-5-1915. En AMREA ST - C. 19 - E. 1 - F. 100-101.

Diario "El Siglo". Montevideo 28-5-1915.

<sup>31</sup> Jacinto García a José Luis Murature, Callao, 31-5-1915. En AMREA SDC - C. 1562 - E. 14d. Diario "El Comercio". Lima, 31-5-1915. Nota Editorial escrita por el director del periódico, Antonio Miró Quesada.

<sup>32</sup> Carlos Estrada a José Luis Murature. Telegrama Cifrado Nº 11, Lima, 29-4-1915. En AMREA SDC - C. 19 - F. 58.

<sup>33</sup> Carlos Concha a Germán Riesco, Buenos Aires, 12-5-1902. En BNCH ASFL FGR.

Un sector importante de la intelectualidad peruana, que ocupaba cargos políticos y se dedicaba al periodismo, había declarado al cónsul argentino en el Callao su propósito de:

llevar un activa propaganda para reunir, en contrapeso, a las Repúblicas independizadas por Bolívar, como ser Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y tratar de que se adhieran las del Centro, contra Argentina, Brasil y Chile, que pretendían dominarlas.<sup>34</sup>

Las posibles ventajas que el ABC daría a Chile, para llevar a cabo sus objetivos en el Pacífico, perjudicaban no sólo al Perú en la cuestión de Tacna y Arica, sino también a Bolivia, la cual perdía definitivamente sus expectativas de recuperar un puerto en el área. Además, dejaba libre a Brasil para desarrollar su política amazónica, lo que también iba en detrimento de los dos países andinos.<sup>35</sup>

Además, los países del ABC eran visualizados en América Latina, más como rivales que como amigos, a lo que se sumaba el hecho de que fueran los Estados que más se habían preocupado por su desarrollo militar.

El argumento reiterado con mayor frecuencia para criticar el acuerdo era la exclusión de los demás países latinoamericanos, lo que significaba colocarlos en una posición secundaria. Efectivamente, el tema del poder parecía ser el eje en torno al cual se analizaba el problema, por eso proponían la realización de una entente continental, o de lo contrario, la unión de los países bolivarianos, ya sea con Centro América o con Paraguay y Uruguay, a fin de reconstituir el sistema de equilibrio de poder.

Además, las vicisitudes que atravesó el concierto ABC, cuyas orientaciones variaron en relación a la época y a los diferentes puntos de vista de sus ejecutores, constituyeron un elemento importante en las suspicacias provocadas luego por el Tratado. Si bien no se conocían todas las alternativas de esta política, existían datos fragmentarios que motivaban sospechas, a lo que se agregaban los conflictos y celos entre los tres países.

---

<sup>34</sup> Jacinto García a José Luis Murature, Callao, 29-5-1915. En AMREA SDC - C.1562 - E.14d.

<sup>35</sup> Nota reservada de Ricardo Acuña a José Luis Murature, La Paz, 14-5-1915. En AMREA ST - C. 19 - E. 1 - F. 66 a 71.

Diario "El Tiempo". La Paz, 13 y 15-5-1915. El artículo de fecha 15-5-1915, titulado "Una Gran Entidad Moral", era atribuido al presidente boliviano Ismael Montes.

Diario "El Diario". La Paz, 12-5-1915.

## Conclusiones

Las diversas variables consideradas en el análisis de la política ABC, permiten señalar algunos elementos significativos en torno a ella.

En tal sentido, a partir de la lectura de los documentos referidos a la negociación del acuerdo, puede advertirse, entre otras cosas, la reticencia de los gobiernos a asumir compromisos de mayor alcance con sus pares, lo que quedaría reflejado de manera clara en las limitaciones del Pacto ABC.

En relación a ello, interesa señalar que la oposición mayor al Tratado provenía de los países "bolivarianos", los cuales se mostraban dispuestos a implementar una política regional con objetivos más amplios que los planteados por el ABC. Así, entre los factores que pueden explicar la postura de estas naciones, importa destacar que el tratado suscripto entre los tres Estados comparativamente más desarrollados de América Latina, no contemplaba explícitamente una apertura a las demás naciones del continente.

A esto debe agregarse la gravitación que tenían en esa época los diversos conflictos aún no dirimidos entre los países latinoamericanos, así como la intención de los "tres mayores" de erigirse en árbitros de las cuestiones del continente, con el "relativo" consentimiento de Estados Unidos.

La actitud de los sectores dirigentes, muestra cómo la solidaridad entre grupos dominantes con intereses similares en cada país, orienta la formulación de proyectos de concertación regional, a lo que habría que sumar además las presiones o intervenciones de gobiernos o sectores de poder provenientes de las naciones centrales.

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

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

Esta, como el ABC de principios de siglo, ha planteado en una primera instancia el acuerdo entre Argentina y Brasil y ha tomado las ideas que en

los centros de poder mundial inspiran los acuerdos internacionales a saber, al iniciarse este siglo: las ententes cordiales basadas en el concepto de "balanza de poder", actualmente, el principio de la "economía de mercado".

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