

El aislacionismo y la idea de hemisferio en la política exterior de Estados Unidos

Almudena HERNÁNDEZ RUIGÓMEZ

*Al amigo, al compañero, al «padre».
A José Manuel.*

Las relaciones exteriores de Estados Unidos han pasado por muy diferentes etapas y registrado intensidad variable desde que el país lograra su independencia, teniendo además un diferente nivel de actuación si aquéllas se dirigían hacia el ámbito iberoamericano y si éste presentaba unas connotaciones u otras. Sin embargo, se puede decir que la acción exterior estadounidense, en líneas generales, se ha mantenido relativamente constante desde principios del siglo XIX.

El modelo exterior de Estados Unidos se ha adaptado desde siempre al concepto de seguridad nacional y sobre él se han ido diseñando los respectivos objetivos, teniendo en cuenta la región hacia la que se aplicaba dicha política, el momento, el propósito y, cómo no, el interés político o económico que sobre esa área pudieran manifestar potencias no-americanas en situaciones concretas. Esos distintos ritmos y/o ciclos han llevado a algún investigador a afirmar que Estados Unidos no tiene política exterior, sino acción exterior. La finalidad del presente estudio no es otra que delinear la dirección emprendida por Estados Unidos durante los primeros años de vida independiente y establecer un modelo de análisis que nos permita desvelar la tendencia exterior de la nación americana.

La política exterior de Estados Unidos se ha estudiado desde muy diferentes ópticas, bien ateniéndose a un desarrollo cronológico, bien enfocándola desde los objetivos y las ideas que la inspiran. En el primer sentido, el año 1898 permite la comprensión de un antes y un después, dado el sentimiento de gran potencia y orgullo nacional que engendra la derrota española en el Caribe. Sin embargo, resulta trascendental tener en cuenta los principios sobre los que se asienta dicha política, a saber: el *aislacionismo*, en relación a Europa; la *idea de he-*

misferio, sobre la que se asientan sus relaciones con los países iberoamericanos y fundamentada en la doctrina Monroe; y la *seguridad*, que configura la base sobre la que se desarrollan los dos anteriores, concepto que es preceptivo en toda la evolución exterior de Estados Unidos.

1. EL AISLACIONISMO

Ya en la redacción de la *Declaración de la Independencia* del 4 de julio de 1776, se exponen tres derechos inalienables con los que el hombre es dotado por su Creador: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, al tiempo que se afirma que los gobiernos tienen que garantizar estos derechos sobre principios que permitan alcanzar la seguridad y la felicidad de los gobernados, haciendo expresión concreta a cerca de cuál es el objetivo a seguir y que se mantendrá a lo largo de los años de vida independiente. La seguridad es un derecho ineludible de las naciones, pues su defensa forma parte del instinto de conservación; Estados Unidos, al hacer una declaración expresa en este sentido, está constatando su ruptura con Gran Bretaña, al tiempo que deja sentado que el país ya no es una colonia británica, ni forma parte de ella, ni del mundo europeo occidental. La ratificación de ese principio de seguridad, que por otra parte se ha mantenido activo hasta nuestros días, no pretende otra cosa que impedir el intervencionismo o la posible «reconquista» de la ex metrópoli sobre los territorios de las Trece Colonias.

La temprana delineación de la política exterior de Estados Unidos estuvo condicionada por la necesidad de dedicar los primeros esfuerzos a la formación del Estado nacional. El país ha nacido a la vida independiente con una balanza deficitaria; si antaño fueron colonias poco rentables económicamente para Gran Bretaña, su nacimiento como nación soberana podría resultar catastrófica si no se atendían las premisas internas antes que las externas. Así pues, los primeros gobiernos —lejos de dejarse interferir por tendencias ideológicas opuestas— dedicaron sus máximos esfuerzos al arreglo de los «asuntos domésticos», que básicamente se pueden resumir en dos: la consolidación de la unidad entre los Estados y la independencia comercial, que no se consumarán hasta después de la Guerra de Secesión.

De esta forma, la construcción nacional, lo endeble de aquella economía y de sus resortes comerciales y, por supuesto, la perentoria unidad interna son preceptos suficientes para favorecer una «tendencia exterior» que incline a los go-

biernos a alejarse de los conflictos europeos. Apuntemos, además, como otro de los elementos a tener en cuenta, la situación geográfica de Estados Unidos: un reducido enclave regional encerrado entre el océano Atlántico por el Este y la cadena montañosa de los Apalaches por el Oeste; al Norte y al otro lado de los Apalaches, Gran Bretaña; al Sur, España; y más allá del Mississippi, la Luisiana, ahora española y más tarde francesa. Por tanto, siendo un enclave originario de Europa, entendiéndose británico, Estados Unidos surge a la vida independiente rodeado de potencias europeas, lo que le otorga un carácter y una sintonía propiamente europeas. Todo ello explica la adopción de un sistema que llamamos exterior, pero con claras tendencias anti-europeas (anti-británicas, podríamos decir también). Las respectivas administraciones estadounidenses son conscientes de que para crecer y progresar tienen que mantenerse al margen de las rivalidades europeas. Estos factores sirven para adoptar una política alejada de las cuestiones europeas, aislacionista, que sin duda benefician a la evolución y al desarrollo estadounidenses, a la consolidación de su independencia política, al crecimiento de su comercio y, por tanto, de su expansión económica, y al afianzamiento de su unidad y posterior expansión continental, si bien su mantenimiento y conservación no resultaron fáciles por la oposición interna de algunos de los sectores más reacios al aislamiento.

Las actividades diplomáticas de Estados Unidos son escasas durante los primeros años de vida independiente. El primer tratado internacional firmado por Estados Unidos data de 1778, en plena campaña de independencia, y se realiza con Francia. El país se hallaba entonces inserto en el enfrentamiento civil contra los ingleses, quienes controlaban el desarrollo de la contienda gracias a la superioridad de su ejército. La batalla de Saratoga (1777), primera gran victoria estadounidense, fue el momento crucial utilizado por los franceses para la ratificación del acuerdo, pretendiendo con ello cambiar el rumbo de la Guerra de los Siete Años (1757-1763), de negativa proyección para Francia. Saratoga tuvo consecuencias positivas para ambas partes¹, pues puso fin a los temores franceses acerca del desenvolvimiento de la contienda y favoreció la posibilidad para Estados Unidos de que Francia fuera la primera nación del mundo occidental que reconociera la independencia. El 6 de febrero de 1778 se firmaron dos tratados franco-americanos: un tratado comercial y una alianza defensiva, por medio de la cual ambos países empeñarían mutuos esfuerzos para garantizar sus posesio-

¹ Maldwyn A. JONES: *Historia de los Estados Unidos. 1607-1992*, Madrid, Cátedra, 1996, pp. 53 y ss.

nes americanas, aseguraba el apoyo francés hasta que la independencia estuviera consolidada, al tiempo que se comprometían a no firmar la paz por separado.

La postura estadounidense era obvia, encontrar un aliado en su lucha contra la metrópoli y si éste era el principal enemigo de Gran Bretaña, mejor. La justificación francesa no distaba mucho de ésta, pues buscaba restarle influencia y poder a su secular adversario en su dominio por controlar el Atlántico y los mercados coloniales de larga distancia. La entrada de Francia en la guerra, al año siguiente de España², posteriormente la de Holanda y la formación de la Liga de la Neutralidad Armada (formada por Rusia, Suecia y Dinamarca), significó que casi toda Europa mantenía una postura hostil hacia Gran Bretaña. Indirectamente, ello favoreció la victoria final de los americanos en Yorktown, el 19 de octubre de 1781.

Las negociaciones de paz fueron iniciadas sin el concierto galo, poniendo de manifiesto el resquebrajamiento de la alianza franco-americana y la desconfianza de Estados Unidos hacia Francia que, según aquéllos, buscaba la dependencia necesaria de la nueva nación. El Congreso otorgó a los comisionados Franklin, Jay y Adams instrucciones en las que se les instaba a no hacer nada sin el conocimiento de Francia, pero Jay decidió actuar sin ella y entabló negociaciones directas con Gran Bretaña, provocando el resentimiento de los franceses expresado a través de su representante diplomático en Washington, Vergennes. Tras los preliminares acordados en 1782³, el 3 de septiembre de 1783 se firma la Paz de París, por la que Gran Bretaña reconoce la independencia de Estados Unidos; la presión europea obligó a la cesión de los territorios conseguidos a Francia tras la victoria de 1763, la enorme extensión de kilómetros cuadrados ubicada hacia el Este, entre los Apalaches y el río Mississippi, por el Norte hasta los Grandes Lagos y por el Sur hasta el paralelo 31º. La diplomacia estadounidense no habría obteni-

² Para una mejor comprensión de la participación española en la guerra de independencia estadounidense, véase M.ª Pilar RUIGÓMEZ DE HERNÁNDEZ, *El gobierno español del Despotismo Ilustrado ante la Independencia de los Estados Unidos de América. Una nueva estructura de la política internacional (1773-1783)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978.

³ «La firma del tratado preliminar con Inglaterra (significa) el nacimiento de una nueva nación en el plano internacional, se está marcando una serie de compromisos internacionales que tiene que asumir el nuevo sistema institucional que se establezca y que, en representación de la nacionalidad emergente, tiene que marcar las directrices de determinadas tendencias», Mario HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, *Historia de Estados Unidos de América. De la República burguesa al Poder presidencial*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 133.

do semejante éxito si no hubiera sido por la postura europea contra los británicos. No obstante, las relaciones franco-americanas quedaron resentidas y empañó el ánimo de los continentales por firmar más tratados con potencias europeas, actitud que se mantiene hasta el 1 de enero de 1942, fecha en que se constituyen las Naciones Unidas, coalición de veintiséis países afectados por la Segunda Guerra Mundial, y que el Congreso estadounidense votó favorablemente.

Como no podía ser de otra forma, los primeros empeños diplomáticos de Estados Unidos se fraguaron con la ex metrópoli y con España, que mantenían el control del dominio del mar y de regiones próximas. En ese sentido, se firmaron sendos tratados internacionales que marcarán el comportamiento diplomático de Estados Unidos: negociación y trato de mutuo respeto hacia la temible Gran Bretaña; dureza y firmeza no exenta de fuerza hacia la débil España. Con la primera, se firmó en 1794 un acuerdo de pesca, visitas marítimas, fronteras y comercio de indios. Con la segunda, el Tratado de San Ildefonso, de 1795, por el que Estados Unidos obtenía el derecho de libre navegación del Mississippi hasta su desembocadura y el derecho de depósito de mercancías en Nueva Orleans, derechos que permitieron el desarrollo comercial de los territorios del Medio Oeste.

La orientación de la política exterior estadounidense se caracteriza desde los años de independencia por el aislacionismo, marcando fuertemente el futuro de sus relaciones exteriores, aunque no fue un aislacionismo mantenido en todos los momentos y períodos históricos con el mismo énfasis ni con la misma sintonía. No era, sin embargo, un aislacionismo que lo «aislara» del resto del mundo, sino el interés por no mezclarse en los asuntos europeos, el rechazo a cualquier compromiso, pero única y exclusivamente hacia Europa. Y esto, ¿por qué? Simplemente por dos cuestiones prácticas:

- El temor a ser invadidos o «reconquistados» por la nación de la que eran originarios, de la que querían diferenciarse en todos los campos posibles y hacia quienes se dirige la primera advertencia política en la Declaración de Independencia al considerarlos «*como al resto del género humano, Enemigos en la Guerra, Amigos en la Paz*»⁴. El hecho de que eligieran un sistema político diferente al británico —la república frente a la monarquía—

⁴ *La Declaración de la Independencia. La Declaración de Seneca Falls*, introducción de Mario HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, León, Universidad de León, 1993.

no hace sino ratificar esa diferencia, ese deseo de ser diferentes de los británicos, de distanciarse de ellos y de no ser incluidos dentro del mismo modelo.

- La cuestión del comercio, base de su actividad económica, fue el segundo gran elemento. Estados Unidos dependía del mercado inglés, y el puerto de Liverpool era el principal centro de destino de los productos americanos. Su máxima, «producción y comercio», derivada de las raíces comerciales inglesas mantenidas desde la época de los Tudor, se mantenía viva en el espíritu estadounidense, convirtiéndose en necesaria para el impulso económico que el nuevo país necesitaba.

La separación entre América y Europa era física, pero la novel república pretendía que fuera política, económica y social. El sentimiento de separación y aislamiento se ratificó con el estallido de las guerras provocadas por la Francia revolucionaria en la última década del siglo XVIII en Europa. La opinión pública norteamericana se encontraba dividida entre francófilos y anglófilos, pero la administración de Washington consideró que la intromisión en aventuras internacionales debilitaría al joven gobierno, y ello motivó la declaración de neutralidad de Estados Unidos, a pesar de que el tratado de 1778 obligaba a éstos a defender las Indias Occidentales francesas en caso de guerra. El secretario de Hacienda, Hamilton, de manifiestas simpatías pro-británicas, adujo que la caída de la monarquía gala invalidaba el mantenimiento de lo acordado, amén de que las importaciones del país eran la principal fuente de ingresos arancelarios, y sobre ellos basaba su programa financiero⁵. Jefferson, por su parte, admirador de lo francés, consideró que el tratado debía ser respetado en su integridad, pero de no ser así Inglaterra tendría que hacer algunas compensaciones. Finalmente, el presidente Washington siguió el consejo de Hamilton y proclamó la neutralidad de Estados Unidos en las contiendas europeas en abril de 1793.

La declaración de neutralidad no dejó exento a Estados Unidos de los reveses de la guerra. Gran Bretaña, violando el tratado de paz de 1783, en un intento por eludir el bloqueo, confiscó en aquella época unos doscientos cin-

⁵ «Norteamérica era un país agrario y poco desarrollado, exportador de algodón y trigo, e importador de bienes manufacturados y de renglones agrícolas no producidos en sus propios suelos. Su balanza de pagos era deficitaria y, por encima de todo, necesitaba la paz para fortalecer su economía», Demetrio BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*, México, Nueva Imagen, 1982, p. 61.

cuenta barcos estadounidenses que transportaban mercancías a las Indias Occidentales francesas, apresando a sus tripulaciones. La situación desencadenada favoreció el descontento de la sociedad norteamericana hacia la actitud de Gran Bretaña, llegando a hablarse de la necesidad de resolver las diferencias a través de la guerra. La tensión llegó a un arreglo provisional con el acuerdo de 1794 mencionado, que firmó Jay como enviado especial a Londres, y el tratado con España de 1795 firmado por Pinckney, comisionado a Madrid para solucionar con este gobierno la libre navegación del Mississippi. La declaración de neutralidad era indispensable para Estados Unidos y para el progreso y saneamiento de sus finanzas.

Molesto con sus conciudadanos y las críticas que recibió por la firma del tratado de Jay, Washington se negó a presentarse a una tercera reelección. En su discurso de despedida —*Farewell Address*— de 17 de septiembre de 1796, dejó sentado el principio aislacionista que constituirá la piedra angular de las futuras relaciones exteriores de Estados Unidos hacia Europa, y debe considerarse el primer escrito en que se delinear las tendencias internacionales del país. Asentando principios políticos de indudable importancia, Washington expone:

- El deseo de desarrollar el crecimiento del país bajo una sintonía de paz y armonía con todo el mundo, pues así *«lo imponen la religión y la moral»*.
- La creencia de que la influencia extranjera es uno de los *«más perniciosos enemigos del gobierno republicano»*.
- Reniega de la amistad entre una nación pequeña y débil y otra fuerte y poderosa, pues ello terminaría convirtiendo a la primera *«en satélite de la segunda»*.
- La creencia de que Europa, al tener intereses opuestos a América, provocaría catastróficas consecuencias en el desarrollo de las bases constitucionales, y sería una *«imprudencia nuestra ligarnos con lazos artificiales a las ordinarias vicisitudes de su política o a las ordinarias alianzas o colisiones de sus amistades o discordias»*.
- Lejos de entablar vínculos políticos con los países europeos, el presidente recomienda *«ofrecerles nuestras relaciones comerciales»*.
- En cuanto al compromiso contraído hasta el momento, el presidente aconseja cumplir la parte correspondiente del acuerdo, pero *«detengámonos aquí... es innecesario y sería insensato prorrogarlos»*.

- Finalmente, Washington expresa tres principios sobre los que se asienta el aislacionismo estadounidense y que, a nuestro juicio, constituyen la base de las futuras relaciones con el mundo europeo: la posición geográfica, «*nuestra situación aislada y distante nos invita y faculta para adoptar un rumbo distinto*»; el futuro sistema de alianzas «*consiste en mantenernos alejados de alianzas permanentes*»; y la actitud política de «*mantenernos siempre, con medidas adecuadas, en una respetable actitud defensiva*»⁶.

Washington propuso una norma general en su discurso que se hizo duradera, y aunque existieron ocasiones en que se estuvo a punto de entablar relaciones con países europeos —durante el mandato de Jefferson y antes de proclamar la Doctrina Monroe—, sin embargo, el precepto aislacionista se convertirá en un principio básico de las relaciones exteriores de Estados Unidos.

Con los años, el aislacionismo dominó la política estadounidense, haciendo de él una base incuestionable y característica de la realidad nacional. Estados Unidos iba creciendo paulatinamente, preocupado por su crecimiento interno y por su consolidación nacional, girando su vista hacia el Oeste, donde existen territorios coloniales de potencias europeas. A pesar de ser un país forjado por la inmigración europea, esta actitud aislada hacia Europa respondía a los intereses e ideales nacionales. Durante todo un siglo se fue desarrollando el carácter continental del país, creciendo y alcanzando niveles de gran potencia que se consolidarán hacia 1914, fecha de la Gran Guerra europea. No hubo razones en todos estos años para intervenir o mediar en los conflictos europeos, haciendo del principio aislacionista una razón del ser y del sentir norteamericanos.

La nueva nación tomó la distancia geográfica respecto de Europa como un salvoconducto para el establecimiento de sus relaciones con el Viejo Mundo, considerando el dictado de Washington como una máxima moral, más que como un juicio geopolítico. La independencia había roto los lazos con la madre patria e, indirectamente, supuso el rechazo a los valores y al sistema europeos⁷. No obstante, resultaría una interpretación errónea si considerásemos que la actitud de la opinión pública y de la clase dirigente fue unánime en este sentido. Todo lo

⁶ James BROWN SCOTT, *La Política Exterior de Estados Unidos, basada en Declaraciones de presidentes y Secretarios de Estado de los Estados Unidos y de Publicistas Americanos*, Nueva York, Doubleday, Page and Company, 1927, pp. 3-8.

⁷ Henry KISSINGER, *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, pp. 26-27.

contrario, pues la situación nacida de la caída de Napoleón y de la implantación del sistema Metternich en Viena favoreció la aplicación y posterior mantenimiento del aislacionismo.

Durante el mandato de Jefferson, pese a que el nuevo presidente mantenía posturas próximas al acercamiento francés y a que con él se inauguraba una era republicana que duró sesenta años, los principios marcados por Washington se mantuvieron prácticamente incólumes. En su discurso de toma de posesión (4 de marzo de 1801), Jefferson reforzó las pautas marcadas y, haciendo la enumeración de unos principios generales, dictó su consabido axioma de política exterior: «Paz, comercio y amistad sincera con todas las naciones; alianzas embarazosas con ninguna», principios sobre los que se había desarrollado la revolución y los años inmediatamente posteriores, considerados el «único sendero que conduce a la paz, a la libertad y a la seguridad»⁸.

Aludiendo al ancho océano que se interponía entre ambas orillas, matizó los distintos rumbos de los dos pueblos. El Atlántico se va a convertir a partir de ahora en el muro defensivo de Estados Unidos, el foso que lo mantiene alejado de los conflictos y las relaciones europeas, el valladar que le otorgará la seguridad en ese temor manifiesto a ser agredidos desde el exterior de sus fronteras.

Jefferson planteó un programa electoral en el que se mostraba partidario de entablar alianzas con la Francia revolucionaria, pero en la práctica se mantuvo prudente y no se alejó del dictado de Washington. No obstante, su política se mostró claramente expansionista, hacia territorios que pertenecían a España y a Francia. Buscaba, concretamente, las tierras situadas más allá del Mississippi y la Florida y Cuba. La Luisiana había sido francesa hasta 1763, en que Francia la cedió a España en compensación por los sacrificios hechos durante la Guerra de los Siete Años. Era un territorio inexplorado, pero útil porque incluía el control sobre el río Mississippi y el trascendental puerto de Nueva Orleans sobre el Golfo de México; para las exportaciones norteamericanas resultaba una arteria de vital importancia. Francia demandó a España la devolución de la Luisiana a cambio de la Toscana italiana y el acuerdo se ratificó en el Tratado de San Ildefonso, del 1 de octubre de 1800, con la condición de no ser vendida a una tercera potencia.

⁸ James BROWN SCOTT, *op. cit.*, pp. 9-11.

La intención napoleónica de implantar un imperio poderoso en las Antillas, para el que el territorio de la Luisiana tendría un valor estratégico de indudable importancia, motivó el empeño del presidente Jefferson por frenar un plan que, sin duda, amenazaría a la seguridad de Estados Unidos. Envió a James Monroe en misión especial a París quien, con la ayuda del ministro plenipotenciario en la capital, Mr. Livingston, iniciaron sus gestiones para ofrecer a Napoleón un acuerdo por el que se ofrecía la suma de diez millones de dólares por Nueva Orleans y una pequeña parte de la Luisiana; si Francia no se avenía a ello, se ofrecería un pacto de Inglaterra para proteger a Estados Unidos, porque la doctrina Washington dejaría de ser aplicable.

El transcurso de los acontecimientos favoreció indudablemente a Estados Unidos. En la colonia francesa de Saint-Domingue se acababa de infringir una severa derrota al poderoso ejército francés por tropas de antiguos esclavos al mando de Dessalines, y Haití nacía como república independiente. El plan imperialista quedó truncado y Napoleón ofreció todo el territorio continental por la cantidad de quince millones de dólares, provocando el airado malestar de Jefferson que sólo había permitido el ofrecimiento de diez millones. La transferencia quedó pactada en 1803 y Napoleón empleó aquel dinero en sus campañas militares europeas.

Otra cuestión de orden expansionista y necesaria para el asentamiento de aquella seguridad lo conformaban la Florida y Cuba, que ocupan una posición estratégica en la entrada y salida del Golfo de México. Ambos espacios se convirtieron desde los primeros años del siglo XIX en básicos para comprender la acción expansionista de Estados Unidos, hasta que en 1808, la entrada de las tropas napoleónicas en la Península Ibérica y la renuncia al trono español en favor de José Bonaparte hicieron temer un nuevo peligro para la seguridad: la posible transferencia de estos territorios a la soberanía francesa. En 1808, Jefferson manifestó su «más fuerte repugnancia»⁹ ante la posibilidad de que estas regiones pasaran a manos de otra potencia. Siguiendo esa línea, el Congreso estadounidense aprobó en 1811 la doctrina de *no-transferencia*¹⁰, por la cual el gobierno

⁹ Demetrio BOERSNER, *op. cit.*, p. 66.

¹⁰ «El Congreso... tomó en sesión secreta (15 de enero) el acuerdo de que los Estados Unidos no podían ver sin inquietud el que parte de dichos territorios pasen (de España) a manos de otra potencia, y que, atendiendo a su propia seguridad, se verían obligados, en determinadas circunstancias, a la ocupación temporal de dicho territorio, que quedaría pendiente de ulteriores negociaciones».

se oponía a la entrega de la Florida, Cuba o México a otra nación europea, pues lo considerarían peligroso para su seguridad, lo que indica que mientras la política general se basaba en un aislacionismo anti-europeo, no se perdían de vista los acontecimientos registrados al otro lado del Atlántico.

La anexión de la Florida se llevó a cabo en dos etapas. La Florida occidental constituía para Estados Unidos parte de la Luisiana, en contra de la opinión española que rechazó tajantemente esta tesis. El gobierno del presidente Madison alentó una revuelta en 1810 que favoreció la independencia de la Florida occidental y su posterior anexión a la Unión, que el Congreso ratificó en 1812. Durante los años siguientes continuaron las gestiones con España para que accediera a la venta de la zona oriental de la Florida, ante el temor de que la alianza con Gran Bretaña terminara provocando la caída de esta provincia en manos inglesas. En 1818, la perentoria situación de los virreinos españoles que mantenían posiciones de consolidados sentimientos separatistas, favoreció la decisión de Fernando VII de ceder ante la oferta de compra estadounidense. De esa forma se firmó el Tratado Adams-Onís, o «Tratado Transcontinental», el 22 de febrero de 1819, por medio del cual se vendía toda la Florida a Estados Unidos y éstos se comprometían a respetar la soberanía española sobre Texas y a no reconocer la independencia de los países hispanoamericanos. El tratado fue ratificado por España en 1821¹¹.

Desde Washington a Jefferson se marcaron las pautas de la política aislacionista que los respectivos gobiernos norteamericanos seguirán en su andadura independiente, pero, como se ha indicado en líneas superiores, ello no implica un aislamiento total y completo en sus relaciones con Europa. Estados Unidos practicó esa política cuando convino a sus intereses, y se separó de ella cuando aquellos mismos intereses corrían peligro. No había nacido un nuevo principio de derecho internacional inspirado en la seguridad y la libertad, sino una necesidad política y económica necesaria para su desarrollo y evolución como país soberano. Washington lo apuntó de forma tajante: *«Para mí el motivo principal (para seguir y recomendar la política de aislamiento) ha sido el procurar ganar tiempo para que nuestro pueblo se asiente y madure sus instituciones, aún recientes, y progrese sin interrupción hasta conseguir aquel grado de fortaleza*

¹¹ Almudena HERNÁNDEZ RUIGÓMEZ, «La reanudación de las relaciones con España», en *Historia de España Menéndez Pidal, XXXII**: La España de Fernando VII. La posición europea y la emancipación americana*, dirigida por José María Jover Zamora, Madrid, Espasa Calpe, 2001, pp. 615-657.

y consistencia indispensable para llegar a ser, humanamente hablando, dueño de sus propios destinos»¹².

2. LA IDEA DE HEMISFERIO

Se encuentra ésta referida a las relaciones de Estados Unidos con los países americanos, regidas desde la aparición de la doctrina Monroe, pero sobre la que hay que hacer puntualizaciones precisas antes de abordar su repercusión en la política exterior estadounidense:

- Primero, respecto a su origen. No se trata de una política diseñada por la administración estadounidense, sino por el gobierno británico de Canning, quien ante la predisposición francesa de ayudar a España en la reconquista de sus territorios americanos, propone al representante estadounidense acreditado en Londres, Richard Rush, una declaración conjunta de ambos gobiernos para evitar la tentativa de la Santa Alianza. Fue uno de esos momentos en que la clase dirigente de Estados Unidos estuvo a punto de romper su tendencia aislacionista y entablar una alianza defensiva anglo-norteamericana que impidiera tales pretensiones. John Adams abrió los ojos a sus correligionarios políticos y, advirtiéndoles del error que cometerían al hacer una declaración conjunta, les recomendó que la misma se hiciera de forma unilateral, sin el apoyo británico.
- Segundo, y en relación a su contenido, la de Monroe no es una doctrina, sino una declaración de principios en la que están contenidos principalmente dos: el principio de no-colonización, «los continentes americanos, en virtud de la condición libre e independiente que han asumido y conservado, no deben considerarse en lo sucesivo como campo de futura colonización por ninguna potencia europea»; y el principio de no-intervención, ya que «nuestra política con respecto a Europa... consiste en no inmiscuirnos en los asuntos internos de ninguna potencia europea», Estados Unidos consideraría «peligrosa para nuestra paz y seguridad toda tentativa por parte de ellas para extender su sistema (político) a una porción cualquiera de este hemisferio»¹³.

¹² Luis IZAGA, *La Doctrina de Monroe. Su origen y principales fases de evolución*, Madrid, «Razón y Fe», 1929, p. 11.

¹³ James BROWN SCOTT, *op. cit.*, pp. 18-21.

El principio contenido en la declaración de Monroe no era nuevo. El Atlántico marcaba las distancias y, por tanto, ésta resultó ser una consecuencia lógica de la política aislacionista de Estados Unidos y manifestada por Washington, Adams, Jefferson y Madison. Lo más importante, no obstante, es que la doctrina Monroe fue dictada desde el ejecutivo, aprovechando el mensaje presidencial del 2 de diciembre de 1823. El poder legislativo, es decir, el Congreso, no tuvo intervención alguna en ello, por lo que no podía formar parte de las leyes internacionales. Por otra parte, la doctrina era contraria a estas leyes, pues negaba el derecho de las naciones europeas a adquirir tierras en América, les negaba el derecho a la intervención, aun en defensa propia, ni se había consultado con las naciones del hemisferio su consentimiento y disponibilidad a ser defendidos por Estados Unidos¹⁴. Si a ello unimos la nada despreciable consideración de que éstos no tenían la más mínima fuerza militar para defender el hemisferio americano, podemos concluir que la doctrina Monroe simplemente expone una postura firme al aislamiento dictado en 1796, toda vez que ahora se incluye el área continental a la teoría.

La reacción europea a la doctrina de 1823 fue de absoluto rechazo. Tanto Canning, Châteaubriand como Metternich la despreciaron y la calificaron de «indecentes declaraciones», y ninguna potencia europea la consideró como un desafío¹⁵, pues Estados Unidos no tenía la fuerza suficiente para llevarla a la práctica y, sobre todo, porque la declaración cayó en el olvido hasta el último tercio del siglo XIX.

¿Qué pretendía entonces Monroe con aquellas manifestaciones? La respuesta la encontramos un siglo después, cuando la élite política norteamericana expresa sus opiniones respecto a la cuestión. De esta forma, Élihu Root, secretario de Estado entre 1905 y 1909, dictamina en 1914 que el objeto de la declaración fue establecer un principio general para el futuro. Jamás Monroe pretendió desarrollar una regla de Derecho Internacional, sino que expuso que acontecimientos que se veían venir, como era el intento de la Santa Alianza por ayudar a España en la reconquista de sus virreinos, se consideraban perjudiciales para la paz y la seguridad de Estados Unidos. En ese sentido, la doctrina de Monroe

¹⁴ Federico G. GIL, *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 62-65.

¹⁵ «Debe ser resistida por todos los poderes que posean intereses territoriales o comerciales en aquel hemisferio», dijo Châteaubriand de ella.

descansa en el derecho a la defensa, que sí es reconocido en el Derecho Internacional¹⁶.

Dentro de las consideraciones interpretativas, contamos con el tan grandilocuente como polémico discurso que el secretario de Estado, Charles E. Hughes, pronunció en Mineápolis el 30 de agosto de 1923, titulado *Unas observaciones acerca de la doctrina Monroe*. En él se hacen cinco afirmaciones que consideramos de interés capital para la comprensión del texto: 1. La política de Monroe no es una política de agresión, sino de defensa propia; 2. Como es una política de Estados Unidos, su gobierno se reserva su definición, interpretación y aplicación; 3. La doctrina no viola la independencia y soberanía de las repúblicas iberoamericanas; 4. Las condiciones actuales han cambiado, pero Estados Unidos no ha salvado la necesidad de proteger la futura paz y seguridad; 5. La doctrina Monroe no es un obstáculo para la cooperación panamericana, sino que ofrece las bases para esa cooperación en la independencia y seguridad de Estados Unidos¹⁷.

La declaración del presidente Monroe debe ser atribuida al miedo estadounidense a ser «agredidos» en zonas próximas a su soberanía política, pero resultaba un miedo ficticio o exagerado, pues la tarea de controlar a la Europa de la Santa Alianza la estaba llevando a cabo personalmente el ministro de Asuntos Exteriores británico, Mr. Canning, de una forma extraordinariamente efectiva. ¿Qué podía temer Estados Unidos? Fundamentalmente a Gran Bretaña, que mantenía bajo su control los resortes de la explotación económica y de las rutas marítimas de los principales puertos iberoamericanos: Caracas, Río de Janeiro, Buenos Aires, Santiago de Chile... y, al parecer, los intentos de aproximación que esta potencia europea estaba empezando a demostrar por controlar una zona, hasta el momento inhóspita y de escaso desarrollo, como Texas. El temor no es otro que evitar que las potencias europeas rodeen al espacio soberano, como en la época post-independentista, y especialmente que sea Gran Bretaña la nación que controle cualquiera de las áreas próximas a Estados Unidos.

La doctrina de Monroe ha de interpretarse como una norma de conducta política, básica para comprender la ratificación de los principios políticos de aisla-

¹⁶ Discurso de apertura de la Sociedad Americana de Derecho Internacional, pronunciado por Élihu Root en Washington el 22 de abril de 1914, en James BROWN SCOTT, *op. cit.*, pp. 64-90.

¹⁷ Luis IZAGA, *op. cit.*, pp. 263-285.

cionismo que se expusieron desde los primeros momentos. Su aplicación fue prácticamente nula durante todo el siglo XIX, lo que en parte demuestra que no se pretendía amenazar a nadie por la posible intención de colonizar América o mantener las colonias existentes. Ocasiones para expresar la disconformidad hacia las presiones europeas en el resto del continente hubo muchas, la más importante fue la imposición de Francia de un gobierno imperial, el del austríaco Maximiliano I, que implantó en México entre 1864 y 1867, como también lo eran Oregón, California y Texas, la República Dominicana, Centroamérica, Venezuela... y Estados Unidos no pudo o no quiso hacer nada.

La importancia de la doctrina Monroe se debe a las interpretaciones, corolarios y distintas aplicaciones de que fue objeto a lo largo del siglo XX, quitándole el propósito inicial con que fue expuesta públicamente¹⁸.

El interés de Estados Unidos por Iberoamérica fue aumentando gradualmente durante el XIX, hasta el punto que se buscó unir los destinos de la América anglosajona con los de la América ibérica. A tal propósito se desarrolló el ideal *panamericano*, que emprendió el secretario de Estado, James G. Blaine, en 1880, con la organización de las Conferencias Panamericanas que se celebraron a partir de 1889¹⁹. El proyecto quiso reunir ambos espacios bajo una misma forma de alianza y mutuo respeto que se denominó Unión Panamericana, si bien dichos proyectos panamericanos de Estados Unidos no surtieron los efectos deseados, entre otras razones porque la relación no se entabló nunca de igual a igual, sino siempre de clara y rotunda superioridad del Norte hacia al Sur.

Este interés estadounidense estaba íntimamente ligado con su seguridad, que es sin duda el elemento más importante de su política exterior. En la etapa que estamos estudiando, el riesgo a sufrir una guerra era prácticamente nulo, por lo que dicho elemento apenas tenía consideración entre la clase dirigente. Sin embargo, en la doctrina Monroe se consideraba peligroso para «la paz y la seguridad» cualquier intento de reconquista de los virreinos americanos, por lo que,

¹⁸ En palabras del profesor de Ciencia Política de la Universidad de Illinois, James W. GARNER, en su obra *American Foreign Policies*, «a través de sucesivas declaraciones presidenciales, interpretaciones de secretario de Estado, resoluciones legislativas y manifestaciones de políticos, ha sido tan ampliada —y pudiera decir falseada—, que si viviera Monroe no podría reconocer la política que lleva aún su honorable nombre».

¹⁹ Las Conferencias Panamericanas se celebraron hasta 1945, año de la Conferencia de Chapultepec (México), en que se acordó la creación de la Liga de Naciones Americanas, sentando las bases del panamericanismo.

al menos en la teoría, la declaración incluía desde México hasta Tierra del Fuego. En 1845, el presidente Polk alegó que los principios de la doctrina de 1823 se aplicaban preferentemente al continente Norte²⁰. Será con posterioridad, cuando las circunstancias históricas ejerzan otra influencia y cuando Estados Unidos alcance dimensiones de gran potencia, el momento en que aislacionismo, hemisferio y seguridad conformen un trío inseparable en el análisis de las relaciones exteriores estadounidenses.

La amenaza exterior siempre fue temida por Estados Unidos y ello condicionó su nivel de actividad en el área iberoamericana, especialmente en la Cuenca del Caribe. Desde sus comienzos como país soberano, temió que zonas próximas a sus fronteras fueran utilizadas por potencias extranjeras como base de operaciones militares en su contra. La recolonización y la monarquía europeas se consideraron políticas ideológicas enemigas; los años venideros darán esa categoría al comunismo y al narcotráfico. Por ello, el control y la estabilidad del hemisferio han sido siempre la base de su seguridad, alejándolo de influencias exteriores y, posiblemente, amenazantes. Todo un comportamiento que, sin duda, ha dejado rastros de una actitud paternalista que fue contestada ardientemente en las décadas 60 y 70 del siglo xx.

²⁰ Véase el análisis de Dexter PERKINS, *La política exterior norteamericana*, Barcelona, Bosch, 1956, pp. 15 y ss.