

Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas de los años 30*

Leandro Ariel Morgenfeld**

Introducción

Las conferencias panamericanas son un escenario diplomático privilegiado para entender la relación entre dos países que en el período de entreguerras ocuparon lugares muy importantes y a la vez disímiles en el concierto de las naciones. La política exterior estadounidense hacia América latina se centró, desde finales del siglo XIX, en la estrategia de consolidar el dominio económico y político en la región a partir de la constitución de una Unión Panamericana, cuyo eje inicial era una unión aduanera. El estudio del derrotero de las conferencias continentales muestra que las delegaciones de Argentina fueron, en la mayor parte de las oportunidades, un obstáculo para el proyecto estadounidense. A lo largo del medio siglo en que se desarrollaron las primeras ocho conferencias panamericanas, hasta el estallido de la segunda guerra mundial, Estados Unidos intentó imponerse como la potencia hegemónica en la región, limitando la injerencia en la misma de otros países europeos –fue una de las manifestaciones regionales de la lucha inter-imperialista que caracterizó este período. La actuación de Argentina en las conferen-

* El siguiente artículo es parte de la investigación realizada para la Tesis de Maestría en Historia Económica, titulada "Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1889-1938)", Facultad de Ciencias Económicas, UBA, julio de 2007.

** Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA). Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, Económicas y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IIHES y becario del Conicet. Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

cias constituye un aspecto destacado de su política exterior y de la particular forma a través de la cual se relacionó con las potencias europeas para de alguna manera intentar obstaculizar el proyecto estadounidense.

En la conflictiva década de 1930, entre la crisis y el estallido de la segunda guerra mundial, se incrementarían las tensiones y conflictos mundiales y la lucha entre las potencias imprimiría también una nueva dinámica a la disputa por la hegemonía en el continente americano. Estados Unidos y Argentina, en la Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933), en la Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y en la Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938), se destacarían en los debates y sus posiciones establecerían las condiciones de las futuras negociaciones continentales, una vez iniciada la conflagración mundial.

Estados Unidos y Argentina entre la crisis y la guerra

En 1929 se desencadenó una crisis económica en Estados Unidos, que rápidamente se expandió hacia el resto del mundo interrumpiendo el período de expansión económica inaugurado en la primera posguerra. Significó el fin de una etapa del desarrollo económico en Estados Unidos y el mundo occidental y resquebrajó las antiguas certezas sobre una sociedad armónica y con un progreso eterno. El *crack* de la bolsa de valores de Nueva York provocó el abandono de la vieja doctrina del *laissez faire* y modificó la noción acerca del papel del estado. La llamada Gran Depresión duraría hasta la década de 1940 y sólo pudo ser superada luego del estallido de la segunda guerra mundial. Esta situación llevó a la ruptura del sistema multilateral de comercio y pagos, con el consecuente abandono del patrón oro, produciéndose una vuelta a los sistemas de preferencia imperiales y a los convenios bilaterales de comercio. Fue sin dudas la mayor crisis del capitalismo e inauguró una década de retroceso económico en los países capitalistas.

También la crisis potenció los conflictos internacionales que ya se venían gestando en Europa, en la que diversos autoritarismos –en Alemania e Italia– encontraron salidas distintas a la crisis capitalista. La tensión en ese continente y posibilidad de que estallara una nueva guerra mundial fue el tema obligado de la Octava Conferencia Panamericana. La Alemania de Hitler venía amenazando con una expansión militar, en alianza con la Italia de Mussolini y el gobierno fascista de Japón, con lo cual en América se discutía qué hacer en caso de una agresión extracontinental.

En Estados Unidos, tras casi medio siglo de predicarse un modelo de acumulación de capital cuyo fundamento decía ser la libertad de mercado y la no intervención del estado para evitar los efectos negativos de los ciclos económicos, el famoso "*dejar pasar... dejar hacer*", era evidente que la situación no podía mantenerse sin introducir algunos cambios. La caída de la tasa de ganancia en ciertas industrias claves y la saturación del mercado (debido a la sobreproducción y a la caída

del consumo) hacían inevitable la búsqueda de nuevos rumbos. A partir de 1929, se desató una crisis sin precedentes, la producción descendió bruscamente, se sucedieron las quiebras y el desempleo aumentó como nunca antes. La crisis económica derivó en una catástrofe social. Era necesaria la intervención del estado, al menos a los ojos del gobierno de Roosevelt —quien asumió su primer mandato en 1933—, para regular y resolver los problemas de sobreproducción —incrementando la demanda estatal y estableciendo precios sostén— y de subconsumo —a través de seguros de desempleo, salario mínimo y concesión del derecho a la sindicalización. Se inauguró una nueva etapa, impensable unos años atrás, donde el estado intervino para ser el garante de la tasa de ganancia capitalista. Cambió así su papel, pero no para revolucionar el sistema, sino para apuntalarlo, para ajustarlo de acuerdo a las transformaciones que se habían producido tanto en los Estados Unidos como en el resto del mundo capitalista (descenso de precios agrícolas por la sobreoferta mundial y disminución de las exportaciones por las medidas proteccionistas de países como Francia y el Reino Unido). La llegada de Roosevelt trajo también una nueva política exterior. Se dejó de lado el gran garrote, la diplomacia del dólar y la del control y se creó una nueva estrategia para intentar aplacar la yanquifobia en la región: la política del buen vecino.

¿Cómo repercutió esta crisis mundial en Argentina? Los efectos de la crisis desatada en 1929 afectaron las bases sobre las que se apoyaba la economía agroexportadora. Así, los países que tradicionalmente compraban la producción argentina (Gran Bretaña, sobre todo) comenzaron a proteger e impulsar su propia producción de bienes primarios o la de sus áreas de influencia (como fue el caso de Gran Bretaña y su preferencia por los países miembros de la Comunidad Británica de Naciones, luego de la firma del Tratado de Ottawa, en 1932). Al disminuir notablemente sus importaciones de alimentos y materias primas, se produjo la caída de los precios internacionales de estos productos. En este contexto, la Argentina, al igual que otros países exportadores de bienes primarios, vio reducidas sus exportaciones en volumen y en precio, situación que ocasionó una falta de divisas en el país, y la consecuente reducción de la capacidad de compra en el mercado internacional. Esta escasez de divisas trajo la necesidad de fabricar en el país muchos productos que antes se importaban, dando inicio a lo que suele llamarse la industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Con la crisis, no sólo disminuyó la llegada de divisas por exportaciones, sino la inversión de capitales, por lo cual no se pudo seguir, como hasta ese momento, con la financiación del déficit público vía endeudamiento. Fracasado el proyecto neocorporativo de Uriburu, asumió la presidencia Justo, que abandonó la orientación de su antecesor e inició una política de creciente intervención del estado y de cierto proteccionismo económico (cierre de la economía). Sin embargo, el objetivo siguió siendo favorecer a la elite terrateniente, siendo el ejemplo más claro el Tratado Roca-Runciman, de 1933, por el cual Inglaterra mantendría la cuota argentina de carne de 1932, a cambio de que nuestro país otorgara una serie de contra-

partidas. En definitiva, se enajenaban los intereses de las mayorías en la Argentina, sólo para beneficiar a los ganaderos "invernadores". La industrialización, entonces, fue más bien una "adaptación" de parte de la clase dominante argentina, cuyos principales ingresos seguían proviniendo de la actividad agropecuaria.

Para recuperar el intercambio comercial después de la crisis, Argentina alentó acuerdos bilaterales como el Tratado Roca-Runciman y procuró también un acuerdo comercial con Estados Unidos. A mediados de 1933, año en que se realizó la Séptima Conferencia Panamericana, el canciller Carlos Saavedra Lamas y el representante argentino en Estados Unidos, Felipe Espil, tuvieron contactos con el Departamento de Estado para impulsar un acuerdo comercial recíproco –pretendían que Estados Unidos retomara los índices aduaneros de 1913 y modificara o quitara las restricciones sanitarias, entre otras. Sin embargo, la administración Roosevelt suponía más prudente posponer cualquier tipo de acuerdo bilateral hasta que la Conferencia Económica Mundial y la Conferencia Interamericana aprobaran principios generales de intercambio comercial libre de trabas. El Departamento de Estado pospuso indefinidamente la respuesta a la propuesta del embajador Espil del 5 de octubre de 1933. En realidad, lo que habría trabado cualquier acuerdo bilateral fue, una vez más, el peso que el *lobby* de los productores agropecuarios estadounidenses tenía en el congreso de ese país. Se profundizarían, entonces, las divergencias entre ambas economías:

"Estados Unidos y la Argentina nunca habían estado próximos. Durante la era dorada de la expansión económica argentina, las pretensiones de Estados Unidos al poder mundial eran tomadas con un espíritu de competencia entre iguales. La Argentina había abandonado la carrera y para 1930 estaba luchando para evitar ser dominada por Estados Unidos –los capitales estadounidenses habían penetrado profundamente en la economía argentina y la balanza comercial de Estados Unidos era extraordinariamente favorable-. En todos los casos en que los productos argentinos tenían una ventaja competitiva en el mercado estadounidense, los granjeros del norte se las habían arreglado durante la década del 20 para aumentar las barreras proteccionistas contra ellos. La carne era el tema más delicado. Lo que no pudo excluir un arancel prohibitivo lo logró una medida sanitaria, sobre la base de que la carne vacuna argentina transmitía aftosa. Mientras el sistema multilateral del comercio internacional funcionó, denegar el acceso de los productos argentinos al mercado estadounidense era algo molesto, un insulto al orgullo nacional y nada más. Los argentinos podían equilibrar su déficit en el comercio con Estados Unidos mediante un excedente derivado del comercio con Gran Bretaña. Una vez que el sistema multilateral entró en colapso y el comercio mundial se vio obligado a seguir canales rígidamente bilaterales, la exclusión del mercado estadounidense adquirió mayor importancia"³

3. Tulchin, Joseph A., *La Argentina y Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, 1990, pp. 142-143.

Los cambios en la década del 30 evidentemente complicaban las relaciones económicas entre ambos países, que ya se habían dificultado en la década anterior debido a las múltiples formas que adquirió el proteccionismo estadounidense.

Pese a que los beneficiarios de la intervención estatal siguieron siendo los sectores dominantes de la oligarquía pampeana (varios de los ministros de Justo eran hombres de la Sociedad Rural), se diversificó la estructura económica y las instituciones del Estado. Se crearon, por ejemplo, distintos organismos reguladores: el Banco Central (cuyos objetivos eran controlar emisión monetaria, regular los créditos, controlar a los bancos privados y establecer el control de cambios), las Juntas Reguladoras de Granos y de Carnes, entre otros. El gobierno, así, estableció un control de cambios e intentó orientar el comercio exterior y el uso de las pocas divisas que llegaban. De todas formas, esta intervención estatal estuvo lejos de dinamizar el proceso de industrialización naciente. Uno de los problemas fue que la prioridad siempre estuvo en el pago de los servicios de la deuda externa, las importaciones esenciales y las remesas de las empresas de servicios públicos, como las ferroviarias, y nunca en desarrollar la industria de base o intervenir socialmente, para expandir el gasto público y ampliar el mercado interno. En síntesis, con la intervención se consolidó el triángulo argentino-inglés-estadounidense, que impedía un desarrollo industrial de la Argentina con mayor profundidad. Se verá cómo ese afán por mantener los pagos de la deuda externa llevó a Argentina a oponerse en la Séptima Conferencia Panamericana a la propuesta de México de plantear una moratoria continental.

¿Cómo se afectaron las relaciones entre Estados Unidos y Argentina? La crisis disminuyó el comercio bilateral en términos absolutos y relativos. Estados Unidos, en los años siguientes, dejaría de ocupar el lugar de primer proveedor de Argentina que había ganado en la década de 1920. Mientras que entre 1925 y 1929 había abastecido casi un cuarto de las importaciones argentinas, la participación estadounidense se redujo a la mitad en el período 1934-38. Durante ese quinquenio, la participación de Gran Bretaña en las importaciones argentinas subió del 20,5 al 23,1%, siendo nuevamente el principal proveedor del país del sur. Se mantenía la relación triangular de la década de 1920, pero se reforzaba, al menos en los primeros años de la década, la relación comercial bilateral con Gran Bretaña.

Luego de 1934, Argentina incrementó sus exportaciones hacia el país del norte, con lo cual la balanza comercial entre ambos países dio positiva para el país del sur, por primera vez desde 1923. En 1938 hubo una fuerte caída de las exportaciones argentinas a Estados Unidos, con lo cual el anterior superávit se transformó en un déficit importante, que se mantuvo en los años siguientes. En comparación con otros países, hacia 1938, sólo el 10% de las exportaciones argentinas iban a Estados Unidos (contra el 39% de las orientadas a Gran Bretaña y el 14% a Alemania). Pero Estados Unidos sí volvió a ser un abastecedor importante de Argentina hacia el final de la década. En 1938, el 17% de las importaciones argentinas eran estadounidenses, apenas por debajo de las de origen inglés -20% (en 1933 eran 12 y 23 %,

respectivamente). También las inversiones estadounidenses continuaron en estos años, atraídas por la expansión del mercado interno y por un tipo de cambio favorable. Entre otras, se destacaron los capitales invertidos en grandes establecimientos textiles —como Sudamtex, Anderson Clayton y Ducilo—, empresas dedicadas a la producción de electrodomésticos, aparatos eléctricos y otros bienes de consumo duradero, además de empresas farmacéuticas y químicas. Las inversiones estadounidenses tenían por objeto, a diferencia de las británicas del período anterior, producir para el mercado interno argentino, que desde los años 20 estaba crecientemente protegido. De este modo, se mantenían e intensificaban las relaciones triangulares que se habían constituido en los años 20⁴, profundizando a la vez la relación con Gran Bretaña y los intereses estadounidenses en la Argentina.

La Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933)

Las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina, durante la Conferencia de Montevideo, estuvieron a cargo de dos nuevos presidentes: Roosevelt y Justo, quienes nombraron para hacerse cargo de las relaciones exteriores a Cordell Hull y a Carlos Saavedra Lamas, dos experimentados en el tema. En la década de 1930, la relación bilateral, y los asuntos panamericanos en general, giraron en torno a las disputas y acuerdos entre estos dos representantes. Al mismo tiempo, también se destacaban los segundos de cada uno de ellos: el subsecretario de Estado, Sumner Welles, y el embajador argentino en Estados Unidos, Felipe Espil.

"Durante los meses de prueba de mediados del año 1933, conforme ambas naciones hacían aprestos para la Séptima Conferencia Interamericana, se advertía que las antiguas diferencias infestaban la atmósfera de los nuevos gobiernos: Doctrina Monroe, intervención política comercial y la maquinaria de paz. En setiembre, en ocasión de reactivar su condición de miembro de la Liga de las Naciones, la Argentina reiteró sus objeciones a la Doctrina Monroe considerada como compromiso regional"⁵

El tema de la intervención en los asuntos internos de otro país pasó a ser importante luego del estallido de la revolución cubana contra el dictador Machado, en agosto de 1933. La ratificación del principio de no intervención parecía ser más

-
4. También es importante destacar el creciente comercio entre Argentina y Alemania, que profundizaría las relaciones con Europa. Alemania era, en 1938, el segundo destino de las exportaciones argentinas (14%) y el tercer proveedor. Las inversiones alemanas también eran importantes, aunque no al nivel de las inglesas o las estadounidenses. Estos intereses alemanes en el país, y la existencia de sectores locales vinculados a ellos, explicarían, en parte, el sustento material de las futuras posiciones germanófilas tras el estallido de la segunda guerra mundial.
 5. Peterson, Harold F., *La Argentina y los Estados Unidos, II. 1914-1960*, Buenos Aires, 1985, p. 102.

oportuna que nunca. En la década de 1930, Argentina recuperaría un rol determinante en las relaciones internacionales:

"La actividad de la diplomacia argentina alcanzó en los años 30 un alto perfil, bajo la conducción del canciller Carlos Saavedra Lamas. Ello se debió a una serie de hechos, como el reingreso de la Argentina a la Sociedad de las Naciones y la presidencia de la Asamblea de este organismo ejercida en 1936; la activa intervención en las gestiones para concluir la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, que incluyó la firma del Protocolo que puso fin al conflicto en Buenos Aires en julio de 1935; y el otorgamiento a Saavedra Lamas del premio Nobel de la Paz por sus iniciativas a favor de un Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación. El protagonismo internacional del canciller argentino y el elevado perfil diplomático alcanzado por su país fortalecieron la autoestima de sus sectores dirigentes, pero fueron preparando, al mismo tiempo, el camino hacia nuevas divergencias con los Estados Unidos"⁶

Este alto perfil se daría justamente en el momento en que la administración demócrata de Roosevelt pretendía posicionarse nuevamente en el continente y disminuir los recelos hacia Estados Unidos a través de la política del "buen vecino".

Poco antes de la Conferencia de Montevideo, fue importante el Pacto Antibélico propuesto por Saavedra Lamas. Esta iniciativa pretendía sintetizar los contenidos de convenciones de paz aprobadas en la última década: el Tratado Gondra de Conciliación, el Pacto Briand-Kellogg, los Tratados de Washington de 1929 y el Pacto de la Liga Covenant. Esta propuesta condenaba la guerra de agresión y quitaba validez a las adquisiciones de territorio obtenidas por medio de la fuerza, a la vez que se posicionaba explícitamente en contra del derecho a intervención.

En enero de 1933, el anteproyecto de Argentina pasó a ser parte de la agenda de la Conferencia de Montevideo. En los meses siguientes, en sendas reuniones con países vecinos, Argentina se aseguró la ratificación por parte de Chile, Brasil, México, Paraguay y Uruguay. El tratado fue finalmente firmado el 12 de octubre, antes del inicio de la Conferencia, y significaba, para el canciller argentino, una carta para enfrentar las aspiraciones estadounidenses en Montevideo. Era una contrapropuesta al planteo de Roosevelt, del 16 de mayo, de convocar a un pacto general de no agresión en el continente.

Un último punto a destacar antes del análisis de la Conferencia fueron los rumores y los intentos por postergar la Conferencia en los meses previos a la misma. Saavedra Lamas, según distintos informes recibidos por el Departamento de Estado, consideraba que quizás debía aplazarse la reunión, teniendo en cuenta los conflictos en Cuba y en el propio país anfitrión, además del diferendo entre Bolivia y Paraguay. Levantar la reunión hubiera significado debilitar la organización

6. Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, 2006, p. 205.

panamericana, diluir la posición estadounidense en la resolución de los conflictos en Sudamérica y potenciar el papel mediador que la Argentina estaba ejerciendo a través de su canciller. Las dudas también empezaron a surgir en la propia administración de Roosevelt, con la excepción del Secretario Hull. Estados Unidos, según la percepción del encargado de las relaciones exteriores, tenía en Montevideo una ocasión excepcional para empezar a desplegar la "política del buen vecino", que pretendía impulsar la administración Roosevelt. Además, debía tener un fuerte protagonismo para evitar cualquier posible coalición latinoamericana que uniera a los países fuertemente endeudados contra sus acreedores, lo cual podía llegar a ocurrir, a partir de la iniciativa del canciller mexicano.

La Conferencia duró desde 3 al 26 de diciembre de 1933. Participaron 20 naciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Respecto a la última conferencia, sólo faltó Costa Rica. Los delegados argentinos fueron el canciller Saavedra Lamas, Juan F. Cafferata, Isidoro Ruiz Moreno, Ramón S. Castillo, Carlos Brebbia, Raúl Presbich, Luis A. Podestá Costa y Daniel Antokoletz. La delegación estadounidense estaba compuesta por el secretario de Estado Cordell Hull, Alexander W. Weddell, J. Reuben Clark, J. Butler Wright, Spruille Braden y Sophonisba P. Breckinridge.

Hull tuvo una activísima participación ya antes del inicio de la Conferencia. Armó grupos de estudio al interior de su delegación, se reunió previamente con otras delegaciones, comenzó a escribir resoluciones provisorias de los temas más importantes y armó una estrategia por la cual la intervención estadounidense en la Conferencia se centraría en dos ejes: avanzar en la disolución de los obstáculos al comercio continental –por las barreras aduaneras y las restricciones– y en un pacto antibélico, siguiendo la propuesta de Saavedra Lamas, que limitaba el autoproclamado derecho a intervención estadounidense. Justamente, en entrevista con el delegado argentino, lo convenció para que impulsaran estas dos resoluciones entre las dos delegaciones.

Un primer tema importante abordado en la Conferencia giró en torno a las barreras y restricciones comerciales. Hubo un principio de entendimiento para atacar las tarifas aduaneras que afectaban el comercio en el continente. Este compromiso se concretó en los primeros días de diciembre. Saavedra Lamas siguió la propuesta de Hull de llevar adelante un ataque contra las barreras comerciales y las altas tarifas aduaneras por medio de acuerdos bilaterales recíprocos, cuestión que fue aprobada por unanimidad en la Conferencia. La declaración de la delegación estadounidense contra las barreras comerciales y a favor del libre comercio no se traduciría en una futura apertura del mercado estadounidense a las exportaciones argentinas, debido a la presión de los productores agropecuarios del país del norte. La delegación argentina, por su parte, hizo un fuerte alegato a favor del libre comercio. Así se manifestaba el delegado Isidoro Ruiz Moreno en la comisión en que se trató esta cuestión:

"En la sesión que celebró la Comisión en pleno el día 14, adherí en nombre de la Delegación Argentina a la proposición que el señor Hull, Secretario de Estado de Estados Unidos, presentó el día doce sobre diversas medidas a tomar para fomentar el comercio interamericano. Hice la adhesión en los siguientes términos: Señores delegados: porque entiende la delegación argentina que se hace panamericanismo práctico acordando una real libertad de comercio, adhiere sin reservas a la proposición del señor Secretario de Estado Mr. Hull. En la República Argentina, señores, se predica y se practica la tendencia y la realidad hacia la libertad de comercio. (...) Consideramos que, previo a todo, aún a la adopción de otras medidas, es menester hacer desaparecer las barreras aduaneras que entorpecen la circulación y tránsito internacional: bajando las tarifas, aboliendo las prohibiciones de importar o exportar, generalizando, como aconseja la Sociedad de las Naciones, la implantación de la cláusula incondicional de la Nación más favorecida en los tratados de comercio"⁷.

Está claro que Argentina apuntaba no sólo a las tarifas aduaneras, sino a todas las formas de proteccionismo, y todavía abrigaba esperanzas respecto a las negociaciones que se establecieron a partir de la propuesta de Espil al Departamento de Estado, en octubre de 1933.

Un segundo tema fue el del endeudamiento externo. Lo más notorio fue el tratamiento de la propuesta mexicana de aprobar un amplio programa sobre deudas y problemas monetarios, que contemplaba la posibilidad de una moratoria general. En este punto, Saavedra Lamas se unió a Hull para proponer que el tema se postergara para una futura conferencia. Se desestimaba, así, la propuesta del canciller y delegado mexicano, Puig Casauranc, que impulsaba una moratoria general de las deudas. Argentina, respetando el pedido previo de Estados Unidos, sostuvo que el proyecto mexicano era inviable y que era necesario, para las naciones latinoamericanas, honrar las deudas.

El interés de México porque se aprobara su proyecto ya venía siendo notificado a Saavedra Lamas desde antes del inicio de la conferencia. Así lo expresaba el propio Puig Casauranc al canciller argentino, en carta confidencial enviada el 29 de agosto de 1933:

"En el campo económico pero con enorme repercusión de orden político, llega mi ambición hasta lograr en Montevideo que, destruyéndose completamente la tesis del Coronel Porter, traducida en Convención por fortuna no existente y que se aprobó en La Haya en 1907, vuelva a la discusión en la VII Conferencia, en toda su pureza prístina, la Doctrina Drago. Si lográramos la aceptación de esta Doctrina y su traducción jurídica en una convención panamericana, desaparecería del todo la amenaza que siempre ha flotado, si no sobre la República Argentina, sí sobre la casi totalidad de los demás países de Latino-América. Esto

7. Informe del delegado Isidoro Ruiz Moreno sobre la Séptima Conferencia Panamericana, presentado a Saavedra Lamas en marzo de 1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

naturalmente si se lograra la inclusión del tema. También en este terreno, en relación con deudas exteriores, no de Gobierno a Gobierno, existen numerosos aspectos de particular interés para Latino-América que sería útil tratar, si pudiera llegarse a resoluciones generales moratorias sin pago de intereses durante ellas, posible establecimiento de organismos jurídicos internacionales para arreglo de materias de deudas, sin necesidad de caer en los odiosos comités bancarios que unas veces pretenden obrar como meros agentes de Latino-América, y otras ocasiones como 'trustees' de ellos"⁸.

México también le había hecho saber al secretario Hull, el 14 de septiembre de 1933, que tenía intenciones de incorporar este tema en la agenda de la Conferencia de Montevideo. En un largo Memorandum donde se explicaba la penosa situación financiera de muchos países latinoamericanos, se hacía referencia incluso a la posición argentina en la Conferencia Económica de Londres⁹.

El propio Hull, en conversación con la delegación argentina en Washington, se había pronunciado en contra de incorporar este tema, defendiendo los intereses de los acreedores estadounidenses:

"Por lo que hace al Departamento de Estado, el Secretario Hull en conversacion de hace ya dias atrás, me había manifestado que estaban preocupados con la gestión de la cancillería mejicana, dirigida a la modificación del capítulo económico de la agenda de Montevideo, lamentando que se introdujera allí la discusión sobre la deuda exterior de los países latino americanos y se propusieran soluciones colectivas sobre moratoria. En este caso la situación de la delegación de Estados Unidos sería muy embarazosa, ya que se Gobierno poco o nada podría hacer en un asunto que debe ser materia de negociaciones directas entre los gobiernos deudores y los tenedores de títulos. Que, en este asunto la política del Departamento de Estado era no aparecer en manera alguna representando intereses bancarios, por cuya razón habian cuidado que la Asociación de Tenedores de Títulos, próxima a organizarse, tuviera un carácter eminentemente privado"¹⁰.

Hubo un intercambio importante de comunicaciones, principalmente dirigidas por el canciller mexicano a su par argentino, para lograr el apoyo a la iniciativa sobre una moratoria general de las deudas públicas. El gobierno mexicano era conciente de que, con la virtual negativa estadounidense, el apoyo argentino era

8. Carta Confidencial enviada por J. M. Puig Casauranc a Carlos Saavedra Lamas, el 29 de agosto de 1933, desde México (AMREC, VII Conferencia Panamericana).
9. Memorandum enviado por el canciller J. M. Puig Casauranc al embajador de Estados Unidos en México, Daniels, el 14 de septiembre de 1933, y enviado a su vez -en carácter de comunicación confidencial- por el canciller mexicano al embajador argentino en México, Sergio García Urriburu, el 20 de septiembre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).
10. Carta enviada por la Delegación Argentina en Washington a Saavedra Lamas, el 19 de octubre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

vital para que prosperara su proyecto. Y Hull también sabía que si neutralizaba a la Argentina, seguramente lograría su intención de hacer fracasar la propuesta mexicana.

Ya en la Conferencia, en el momento en que México hizo su presentación para agregar su propuesta al temario, Saavedra Lamas se interpuso para lograr que naufragara esta iniciativa. Se abrió, así, un debate. Hull también intervino presionando para hacer fracasar la propuesta mexicana, hasta que la Comisión de Iniciativas terminó votando la creación de la subcomisión propuesta por Saavedra Lamas, táctica para diluir la cuestión, postergándola indefinidamente. La intervención de Saavedra Lamas, como él mismo lo aclara, fue decisiva para torcer la votación. En el extenso discurso, se pronunció en contra de una moratoria continental, justamente porque la política argentina fue seguir privilegiando el pago a los acreedores externos aún en situaciones de penuria económica:

"Yo no quiero acentuar un espíritu de crítica, que pudiera trasparentar desconsideración a estas ideas [del delegado mexicano]. Puede el señor representante de Estados Unidos con amplia benevolencia, por ser el suyo el país donde se desenvuelve la acción de los acreedores, adoptar frente a esta proposición un amplio criterio, que mucho lo favorece, aceptar toda la discusión y decir que está dispuesto a debatirla, o sea que no la rehuye. Pero vuelvo nuevamente, para recalcar el significado de esta agenda, a llamar la atención de los señores Delegados que, en síntesis, importa convertir a la Unión Panamericana en un organismo que establecería una moratoria uniforme para todo el Continente, lo que a mi juicio, señores delegados, importa trastocar las bases orgánicas del Panamericanismo en medio siglo, ejecutar actos para los cuales no estamos habilitados, desenvolver una acción que podría tener repercusiones nocivas sobre el crédito de los distintos países que, penosamente, trabajando por mantenerlo a la altura que ellos creen que corresponde, y sacrificando con impuestos a sus pueblos, tendrían mañana la información de que ese crédito, región de exquisita sensibilidad moral de los individuos como de las colectividades, queda afectado porque las naciones que están representadas en esta mesa, han aceptado la idea de una moratoria uniforme, es decir, han venido dentro del panamericanismo a proclamar una especie de quiebra continental de todos los países que forman la América, seducidos así por el interés que encontremos en las penurias que algunos de esos países están sufriendo y que no podemos admitir que se pretenda generalizar a otras naciones cuya modalidad interna no conocemos, cuyas condiciones financieras no hemos podido apreciar y cuya vida se desenvuelve con una autonomía plena que ningún concepto de Panamericanismo puede destruir"¹¹.

Argentina defendía su política económica, su obstinación por seguir pagando escrupulosamente los intereses de la deuda –a diferencia de lo que hacían otros

11. Informe presentado por el Presidente de la Delegación Argentina, Dr. Carlos Saavedra Lamas, al presidente Agustín P. Justo (AMREC, VII Conferencia Panamericana), pp. 40-41.

países, como Brasil- y utilizando las pocas divisas que obtenía para favorecer la salida de capitales, fundamentalmente hacia Inglaterra. En este punto, la posición de la delegación argentina permitió a Estados Unidos fragmentar lo que hubiera podido ser un bloque latinoamericano que hubiera afectado a los acreedores, muchos de ellos estadounidenses.

Un tercer gran tema versó sobre el principio de no intervención, Los Pactos Antibélicos y el Tratado de Arbitraje. Sobrevolaba el problema de la guerra entre Bolivia y Paraguay, y seguía la disputa sobre cómo se resolvería el conflicto. Argentina tenía como objetivo que los países limítrofes condenaran la Guerra del Chaco. Saavedra Lamas terminó respaldando la propuesta que se limitaba a recordar a Paraguay y Bolivia cuáles eran las obligaciones que habían contraído al haber suscrito el pacto de la Sociedad de las Naciones, con lo cual se las conminaba a arreglar su diferendo por la vía jurídica. Llevar el tema a la Sociedad de Naciones era el objetivo de la delegación argentina.

También estaba en el temario la posibilidad de avanzar en un acuerdo de paz. En ese sentido, la delegación argentina, en discusiones previas sobre el programa de la Conferencia, había establecido que

"No corresponde poner a discusión el Pacto Antibélico argentino que ha sido ya suscripto por seis Repúblicas Americanas, sino depositar un ejemplar en la Secretaría de VII Conferencia a fin de que las demás naciones del Continente se adhieran al Tratado con o sin reservas. Toda discusión eventual sobre guerra agresiva u otra materia debe eludirse en cuanto tenga conexión con el Pacto Antibélico"¹²

Este fue el gran triunfo de la delegación argentina, dado que ese Pacto Antibélico fue reconocido por el resto de los países, incluido Estados Unidos.

La Argentina, en principio, no quería que se avanzara en aprobar un Tratado de Arbitraje o en ratificar lo acordado en la Conferencia de Washington de 1929, a la cual no había asistido. Sin embargo, primó una postura "acuerdista". En definitiva, y para unificar los distintos proyectos, se terminó firmando un "Acta declaratoria de la intención de suscribir los pactos tendientes a la solución por medios pacíficos de los conflictos internacionales", que implicaba avanzar en los compromisos previos, ratificando la voluntad de no confrontar entre las iniciativas de los distintos países. Es más, el acuerdo de Estados Unidos con la iniciativa argentina habría correspondido a las negociaciones previas entre ambas delegaciones¹³. El artículo segundo de esta declaración invitaba a adherir a los participantes a los siguientes

12. "Ideas cambiadas sobre los distintos puntos del programa", en reuniones realizadas por Saavedra Lamas, Ruiz Moreno, Podestá Costa y Antokoletz, Buenos Aires, 24 de noviembre de 1933 (AMREC, VII Conferencia Panamericana, folios 129-140).
13. También sobrevolaba el tema de la condena a las intervenciones militares estadounidenses y la ratificación del principio de no intervención. Cuando se trató la cuestión de la intervención, que generaba la oposición de muchos países latinoamericanos, el dele-

acuerdos previos: Pacto de Gondra (Santiago de Chile), Pacto de Briand-Kellog (París), Convención Interamericana de Conciliación (Santiago de Chile); Tratado Interamericano de Arbitraje (Washington) y Pacto Anti-Bélico (Río de Janeiro).

¿Cuál es el balance de la Conferencia? Ya antes de iniciada la misma, los problemas económicos que sufrían los distintos países de América llevaron a muchas de sus cancillerías –y en especial a Saavedra Lamas– a plantear el aplazamiento del congreso. Sin embargo, el Secretario de Estado estadounidense puso todo su empeño en lograr que esta reunión se hiciera, y encabezó su delegación, viajando en barco hasta Montevideo. Era una oportunidad excelente para reafirmar la recientemente creada política del "buen vecino", en el contexto de avance de los totalitarismos en Europa y de la influencia comunista, alrededor de la III Internacional impulsada por Moscú, y de procesos latinoamericanos complejos como los que se daban en Cuba, Nicaragua o México. A diferencia de otros cónclaves continentales, esta vez hubo un cierto entendimiento entre las representaciones argentina y estadounidense, que limaba parte de las asperezas que se habían creado en la Conferencia de La Habana de 1928, a partir de la intervención de Honorio Pueyrredón, entonces jefe de la delegación del país del sur. Argentina, en esta oportunidad, abandonó la tradicional actitud de oposición respecto de todas las propuestas estadounidenses, mientras que Hull aceptó el Pacto Antibélico de Saavedra Lamas –que aseguraba que no habría intervención militar estadounidense en la región– y las restantes propuestas de Paz (en el contexto de la Guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia y Paraguay). La posición del futuro Premio Nobel fue fundamental para hacer abortar la iniciativa que más preocupaba a Estados Unidos: la propuesta del canciller mexicano para discutir una posible moratoria general de las deudas latinoamericanas.

Por primera vez, Argentina y Estados Unidos parecían perseguir objetivos similares en una Conferencia Panamericana, marcando un punto de inflexión en relación a los seis cónclaves anteriores. Saavedra Lamas pretendió fortalecer el liderazgo regional de Argentina, pero no enfrentando abierta y totalmente a Estados Unidos, sino negociando. Así, aseguró la aprobación por parte de Estados Unidos de su Pacto Antibélico, logró que se aprobara un programa de reciprocidad bilateral –aunque luego no se aplicó– y evitó que se aprobara el proyecto de moratoria de México, que lo hubiera constituido como líder rival entre las naciones latinoamericanas. Este afán de recuperar el liderazgo regional lo sintetiza bien un artículo publicado en un periódico mexicano de la época:

"La Argentina representada en la Conferencia por un hábil parlamentario, el Ministro Saavedra Lamas, ha pasado de la abstención más hermética a que la

gado argentino dejó que fueran otros los países que condenaran la intervención estadounidense en Centroamérica. Este era un giro significativo a la firme condena al "derecho a intervención" que Horacio Pueyrredón había enarbolado en la VI Conferencia Panamericana (La Habana, 1928).

había condenado Yrigoyen, a una gran actividad en materia internacional, al extremo, en este aspecto dinámico, de superar a todos los países que asistieron a la Conferencia. Este afán de destacarse y, posiblemente, de ejercer una hegemonía a nombre de los grandes países sudamericanos, no dejó de despertar, a las veces, la sensación de una cierta tendencia regionalista. Hay que conceder que la acción comercial de estos países se desenvuelve hacia Europa notoriamente. Sus problemas son, pues, diferentes a los de los demás, cuyas vinculaciones comerciales con los Estados Unidos, representan el porcentaje más alto¹⁴

Este periodista mexicano resalta la diferencia entre los países americanos cuyas economías se encontraban más imbricadas con la estadounidense y la Argentina, con lazos históricamente más fuerte con el Viejo Continente.

Más allá de las negociaciones entre las delegaciones argentina y estadounidense y del inusual clima cordial, no se superó por completo la tradicional rivalidad entre ambas naciones. Ni siquiera en el tema de las tarifas aduaneras, que ambas delegaciones condenaron en Montevideo, se avanzó en estos años, debido a fuerza que tenían las posiciones proteccionistas tanto en el congreso estadounidense como en la representación de los *lobbies* en el Ministerio de Agricultura. En la cuestión de la Guerra del Chaco, la competencia por la hegemonía continental se reavivó. Argentina logró finalmente tomar la iniciativa, primero con el Pacto Antibélico firmado previamente, que logró el apoyo de numerosos países, y luego cuando consiguió que la futura Conferencia de Consolidación de la Paz se celebrara en Buenos Aires y no en la capital estadounidense. Como se verá más adelante, en la importante Conferencia de 1936, hubo un álgido enfrentamiento entre Saavedra Lamas y su par Cordell Hull.

La Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936)

El tema aún candente, tras la Conferencia de Montevideo, era la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, que había comenzado en 1932. Argentina había logrado, luego de años de "puja" entre la Comisión de Neutrales impulsada por Estados Unidos y el grupo ABCP, de países limítrofes, impulsado por Argentina, que la resolución de la cuestión la tuviera como protagonista. Trabajando con Chile, Saavedra Lamas había conseguido, a principios de 1935, la cooperación de Brasil, Perú, Uruguay y Estados Unidos para conformar un grupo mediador. Éste obtuvo una tregua el 12 de junio de ese año. Pocos días después, el 1 de julio, Bolivia, Paraguay y los mediadores se reunieron en una conferencia de paz. Luego de varios meses de idas y vueltas, los delegados llegaron a redactar un Protocolo, el 21 de enero de 1936. El conflicto seguía en pie —el trazado de la nueva frontera definitiva recién se lograría hacia 1938—, pero la guerra se había terminado. Argentina, a través de su canciller

14. Sierra, Manuel j., "Conferencia de Montevideo. Conclusiones", en diario *El Universal de México*, 14 de marzo de 1934 (AMREC, VII Conferencia Panamericana).

Saavedra Lamas, había logrado ocupar un lugar de peso en la resolución de esta cuestión, poniéndose al nivel de su par, Cordell Hull.

El acontecimiento panamericano más importante entre las Conferencias de Montevideo y Lima fue la Conferencia de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936. La reunión fue por iniciativa de Roosevelt y Hull y participaron los 21 países que eran parte de la Unión Panamericana. La delegación argentina estuvo compuesta por el mundialmente reconocido Carlos Saavedra Lamas¹⁵, Roberto M. Ortiz, Miguel Ángel Cárcano, José María Cantilo, Felipe A. Espil, Leopoldo Melo, Isidoro Ruiz Moreno y Daniel Antokoletz, todos con mucha experiencia diplomática. La delegación estadounidense estaba compuesta por Cordell Hull, Sumner Welles, Alexander W. Weddell, Adolf A. Berle Jr., Alexander F. Whitney, Charles G. Fenwick, Michael Francis Doyle y Elise F. Musser.¹⁶ Tenía tanta importancia para Estados Unidos esta Conferencia, que el propio presidente Roosevelt viajó hasta la capital argentina para inaugurarla. Argentina lo recibió con bombos y platillos, aunque eso no implicó un acercamiento a Estados Unidos. Cordell Hull no encontró en Saavedra Lamas al "aliado" de Montevideo. En esta oportunidad, tanto el secretario de Estado como su par argentino tenían sus propios proyectos. El estadounidense tenía tres puntos básicos: consulta obligatoria entre todos los países americanos en caso de amenaza a la paz en el continente, comisión permanente de consulta de todos los ministros de relaciones exteriores para analizar posibles acciones comunes, y extender a todo el continente los principios de neutralidad en curso en Estados Unidos. La propuesta de su par argentino, en cambio, planteaba: cooperación interamericana con la Liga de las Naciones, consulta únicamente para negociar directamente mediante los canales diplomáticos habituales, y no intervención absoluta.

"En el curso de las reuniones, Saavedra Lamas se manifestó contra la existencia de un derecho internacional regional americano (Doctrina Monroe) y subrayó el principio de no intervención en la forma más absoluta. Por lo tanto nuestra delegación estuvo contrapuesta a la estadounidense, representada por Cordell Hull y Sumner Welles"¹⁷

15. En pocos años, Saavedra Lamas pasó a ser una de las figuras más reconocidas en los ámbitos diplomáticos internacionales. Ministro de Relaciones Exteriores nombrado por Justo, había logrado reintegrar a su país a una posición importante en América y en los consejos mundiales. Había conseguido treinta adherentes para a su Pacto Antibélico y ocupar un lugar fundamental en la negociación por el fin de la Guerra del Chaco. Llegó a presidir la Asamblea de la Liga de Naciones y consiguió, en parte gracias al apoyo de Cordell Hull, el Premio Nobel de la Paz.
16. Dotación Carnegie para la Paz Internacional, *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas*, Washington, 1938, pp. 601-602.
17. Chianelli, Trinidad Delia, "Cien años de panamericanismo", en *Todo es Historia* N. 270, Buenos Aires, 1989, p. 22.

El canciller argentino se opuso fervientemente al plan estadounidense de un organismo de consulta permanente, sosteniendo que significaría crear una Liga de Naciones paralela, a nivel regional. Según su planteo, además, eso implicaría darle funciones políticas a la Unión Panamericana, que no podía tenerlas. También atacó la idea de que las consultas y sugerencias tuvieran que ser de carácter obligatorias, socavando así la soberanía de cada uno de los estados. Por último, se negó a adscribir a los principios estadounidenses de neutralidad, que implicaban embargos de créditos y de armas. Para Saavedra Lamas, esto contradecía la política de la Liga de Naciones, que permitía exportarle armas a los países que fueran víctimas de una agresión.

El resultado de la intervención tan elocuente del anfitrión hizo que lo que se aprobó estuviera muy lejos de las pretensiones de Hull. Se votaron dos proyectos: una Convención sobre mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz y un Protocolo Adicional relativo a la No Intervención. También se votó una Declaración sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana. La Convención planteaba que en caso de guerra o de conflicto entre dos o más países americanos, se llevarían a cabo las consultas necesarias para lograr una solución pacífica. Si la guerra se diera fuera de América, y amenazara a los países del continente, entonces se harían las consultas para establecer que los países signatarios que así lo desearan, podrían eventualmente cooperar en una acción común tendiente a mantener la paz en América. Según Hull, la aclaración de que esto era sólo para los países "que lo desearan" fue un agregado y un recurso argentino para suavizar la Convención. El Protocolo, por su parte, establecía, en su artículo inicial, que

"Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las partes"

El tercer punto acordado originalmente estaba pensado como tratado —así fue redactado por las naciones centroamericanas— e incluía un artículo que proponía una reacción común, conjunta y uniforme de los países americanos frente a cualquier ataque extra-continental a alguno de estos países.

"La delegación argentina que siguió siempre —como en las Conferencias anteriores— una línea de resistencia a la formación de una asociación continental demasiado estrecha, con predominio de la política norteamericana, disolvió el Tratado en una Declaración y suscribió finalmente el artículo del conflicto en otra versión que decía: 'Que todo acto susceptible de perturbar la paz de América las afecta a todas y cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos en la Convención para el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, suscripta en esta Conferencia'¹⁸

18. *Ibide*, p. 23.

En sintonía con lo hecho en las décadas anteriores, Argentina evitó profundizar lazos con Estados Unidos que la distanciaran de Europa. Finalmente, y también como solía ocurrir, el congreso argentino no ratificó nada de lo que firmó la delegación argentina en esta Conferencia. Estados Unidos, en cambio, sí ratificó todo lo votado¹⁹.

El avance de las potencias del Eje, entre la Conferencia de Paz de Buenos Aires y la de Lima, fortaleció los temores estadounidenses. En estos dos años, se produjo un acercamiento relativo entre las diplomacias estadounidense y argentina: el gobierno de Ortiz se mostró más dispuesto a enfrentar las crecientes actividades políticas progermanas en territorio argentino y hasta el propio Saavedra Lamas respaldó la Doctrina Monroe en una cena de homenaje a la independencia estadounidense, el 4 de julio de 1937, además de apoyar la candidatura de Cordell Hull al Premio Nobel de la Paz, quizás devolviendo favores por el apoyo que había recibido dos años antes para obtener el propio. Sin embargo, no hubo cambios significativos en la orientación de la política exterior argentina. Cantilo, incluso antes de dejar su cargo en Roma para asumir como nuevo ministro de relaciones exteriores, ya sugirió que se postergara la Octava Conferencia Panamericana, programada para fin de 1938. Se seguía, en este punto, la estrategia de Saavedra Lamas de 1933, destacando en las argumentaciones que había que preservar las estrechas relaciones entre Argentina y Europa, y que la explosiva situación mundial no daba lugar a la reunión de la Cumbre Panamericana.

La Octava Conferencia Panamericana (Lima, 1938)

La Conferencia duró desde 9 al 27 de diciembre de 1938. Participaron los 21 países integrantes de la Unión Panamericana. La delegación argentina estaba integrada por Isidoro Ruiz Moreno, Adrián C. Escobar, Horacio Rivarola, Mario Antelo, César Díaz Cisneros, Ricardo Marcó del Pont y Alejandro Bunge. El canciller Cantilo, si bien no era parte de la delegación, viajó a Lima estrenando un nuevo crucero - "La Argentina" - y pronunció el discurso inaugural, antes de retirarse. La delegación estadounidense estaba conformada por el Secretario de Estado Cordell Hull, Alfred M. Landon, Adolf A. Berle Jr., Laurence A. Steinhardt, Henry Norweb, Emilio del Toro Cuevas, Green H. Hackworth, John F. O'Hara, Charles G. Fenwick, Dan W. Tracy, Elise F. Musser y Kathryn Lewis²⁰.

19. El mecanismo de consultas establecido en la Conferencia de Paz en Buenos Aires fue el que se utilizó durante la segunda guerra mundial.

20. *Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento 1938-1942. Convención, Declaraciones, Recomendaciones, Resoluciones y Mociones adoptadas por la Octava Conferencia Internacional Americana y por las Reuniones Primera, Segunda y Tercera de consulta de los mi*

En la Conferencia de Lima, la oposición entre Argentina y Estados Unidos llevó al canciller argentino a amenazar con no concurrir para evitar enfrentarse personalmente con Hull, luego de haber fracasado en su estrategia de postergar la Conferencia. Pero, al no haber asistido todavía éste, Cantilo aprovechó para dar un discurso inaugural, defendiendo los vínculos con Europa y desacreditando los intereses estadounidenses:

"La solidaridad americana, señores, es un hecho que nadie pone ni puede poner en duda. Todos y cada uno de nosotros estamos dispuestos a sostener y aprobar esa solidaridad frente a cualquier peligro, que venga de donde viniera, amenazara la independencia o la soberanía de cualquier estado de esta parte del mundo. No necesitamos para ello de pactos especiales. El pacto ya está hecho en nuestra historia. Actuaríamos con un solo e idéntico impulso, borradas las fronteras y con una sola bandera para todos: la de la libertad y la de la justicia. (...) Pero la Argentina cree que cada pueblo americano con fisonomía inconfundible debe desarrollar su propia política sin olvidar por ello la magna solidaridad continental ni la gravitación natural de intereses recíprocos que se agrupan por razones geográficas. (...) Vale decir que nuestra solidaridad continental no puede ser excluyente de la que nos une al resto del género humano y que no podemos desinteresarnos de lo que ocurre fuera de América. La Argentina no lo hizo ni lo hará, no sólo por razones de orden económico, sino por imposiciones históricas y de carácter sentimental"²¹

Se desechó, en la Conferencia, cualquier liga o confederación de países americanos, tal como proponían proyectos colombianos o dominicanos que circularon en los meses previos a la misma.

Hull, por su parte, insistió en la necesidad de que, de acuerdo con la Doctrina Monroe, se asegurara la unidad de América frente a cualquier amenaza proveniente de una Europa convulsionada y quería avanzar más allá de lo conseguido en las últimas dos Conferencias:

"No es suficiente, sin embargo, contentarse con lo obtenido hasta ahora. Estamos frente a un mundo lleno de problemas y condiciones aun más amenazadoras y temibles que las que existían cuando nos reunimos en Montevideo y en Buenos Aires. La conferencia actual tiene tareas de la mayor gravedad y responsabilidad"²²

nistros de relaciones exteriores de las repúblicas americanas celebradas respectivamente en Panamá, La Habana y Río de Janeiro, así como el texto de documentos tocantes a la organización de dichas conferencias, y datos sobre conferencias, comisiones y otras entidades técnicas americanas, Washington, 1943.

21. Citado Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, *Política exterior argentina: 1930-1960*, Buenos Aires, 2000, pp. 58-59.
22. "Discurso de Mr. Cordell Hull", Diario *La Nación*, 11 de diciembre de 1938.

Trabajó con la delegación brasilera para conseguir una declaración más contundente que la que auspiciaba la Argentina²³. Cantilo no dio respuestas y esto llevó al propio Hull a apelar directamente al presidente Ortiz, tras lo cual el canciller argentino presentó una propuesta, que contenía muchos de los puntos planteados por Hull. Ese anteproyecto fue la base de la declaración que luego se firmó, ya casi al final de la Conferencia.

El 24 de diciembre de 1938, luego de dos semanas de intensas negociaciones, se firmaría la "Declaración de los principios de la solidaridad de América", conocida como la "Declaración de Lima", que establecía lo siguiente:

"Los Gobiernos de los Estados Americanos declaran: 1. Que reafirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad; 2. Que, fieles a los principios antes enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos; 3. Y que para el caso de que la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que los gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos; y 4. Que para facilitar las consultas que establecen este y otros instrumentos americanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrarán, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualquiera de ellos, reuniones en las diversas capitales de las mismas, por rotación y sin carácter protocolar. Cada gobierno puede en circunstancias o por razones especiales, designar un representante que sustituya a su Ministro de Relaciones Exteriores"²⁴

Una vez más, por la oposición argentina, Estados Unidos debió resignar su proyecto de una Liga de Naciones Americanas en pos de una vaga declaración de principios sobre defensa de la democracia y solidaridad de las naciones en caso de agresión europea. Argentina defendía la independencia de América Latina frente a Estados Unidos, pero mantenía y reforzaba la subordinación a Europa y a Gran Bretaña. Así lo aplaudía en su página editorial un periódico colombiano:

23. Sobre todas las gestiones de Hull, antes y durante la Conferencia, véase "Adresses and Statements by The Honorable Cordell Hull", publicación del Departamento de Estado (Washington, 1940) sobre la actuación de su canciller en la Conferencia de Lima (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

24. Dotación Carnegie para la Paz Internacional, op. cit., 1943, p. 97.

"Se quiso, como es sabido, quitar a la declaración de solidaridad [Declaración de Lima], toda referencia que pudiera interpretarse como hostilidad o desconfianza respecto de las naciones europeas; y en esta actitud la delegación argentina mostró una firmeza irreducible que le honra, porque responde a una convicción tan profunda como razonada. Hacer del nuevo continente un bloque de repúblicas ligadas por una alianza siquiera defensiva en previsión de amenazas extracontinentales que se ven muy remotas, no parecía un acto de prudencia en países que deben en mucha parte su cultura y su desarrollo económico a las naciones de Europa"²⁵

Ahora bien, ¿de quién era la "victoria diplomática"? Tanto Estados Unidos como Argentina debieron ceder para no quedar aislados. Estados Unidos quería avanzar en un acuerdo continental, pero sin arriesgarse a quedar en minoría o aislarse del resto del continente, sobre todo a partir de los esfuerzos de Roosevelt y Hull para mostrar el cambio de la política exterior, presentándose como el "buen vecino". Argentina, por su parte, intentaba por todos los medios evitar una asociación defensiva continental, pero accedió a la "Declaración de Lima", como solución de compromiso.

Otro tema recurrente en las últimas conferencias era el de la condena a la intervención, y los términos de esta condena, que Argentina pretendía más fuerte y explícita, y Estados Unidos pretendía más matizada, para que no se transformara en una impugnación de su política expansiva en el continente. Sobre este tema, se firmó otra declaración que acompañó a la analizada anteriormente, con ocho principios:

"1. Es inadmisibles la intervención de un estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro; 2. Todas las diferencias de carácter internacional deben ser resueltas por medio pacíficos; 3. No es lícito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional; 4. Las relaciones entre los estados deben obedecer a las normas del derecho internacional; 5. El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen norma indispensable para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los estados, y sólo podrán ser revisados mediante acuerdo de las partes; 6. La colaboración pacífica entre los representantes de los diferentes estados y el desarrollo del intercambio espiritual entre los respectivos pueblos concurren a la buena comprensión de los problemas de cada uno, y de los problemas comunes a todos, a la vez que facilitan la solución pacífica de las controversias internacionales; 7. La reconstrucción económica contribuye al bienestar nacional e internacional, así como a la paz entre los pueblos; y, 8. La cooperación internacional es condición necesaria al mantenimiento de los principios antes indicados"²⁶

25. "La Argentina tuvo razón", en *El Siglo*, diario de Bogotá, 27 de diciembre de 1938 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

26. Dotación Carnegie para la Paz Internacional, op. cit., 1943, p. 97.

Esta declaración terminó siendo firmada por Estados Unidos ya que fue parte de la negociación conjunta que llevó a aprobar la "Declaración de Lima".

En síntesis, en la segunda parte de la década de 1930, los crecientes conflictos en Europa fueron uno de los temas que determinaron los debates en las instancias panamericanas, tanto en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires como en la Octava Conferencia Panamericana. En tanto Argentina quería reactivar sus vínculos con el Viejo Continente, a través de la Sociedad de Naciones y del establecimiento de tratados bilaterales, al mismo tiempo que incrementar su protagonismo en América Latina, Estados Unidos, defendiendo sus intereses económicos y estratégicos, y en pos de enfrentar la amenaza mundial que provenía de Europa, buscó trazar un nuevo proyecto panamericano, a través de la política del "buen vecino", que le permitiera asegurar el control del continente americano bajo su influencia. La Argentina recelaba de este nuevo intento de actualización de la Doctrina Monroe, a la vez que intentaba aprovechar las tribunas continentales para reclamar por sus intereses económicos. Se mantuvieron, así, las tensiones y distancias entre Argentina y Estados Unidos que caracterizaron toda la época anterior. Argentina temía que el ámbito de las conferencias le sirviera a Estados Unidos para avanzar en acuerdos regionales que condicionaran su política exterior, orientada a profundizar las relaciones con Europa. Sin embargo, sí le parecían las conferencias un ámbito propicio para fustigar contra la política proteccionista estadounidense, que afectaba las exportaciones argentinas hacia el país del norte.

La nueva situación mundial, complicada por el expansionismo de las potencias del eje desde 1937, podía ser una oportunidad para avanzar en el panamericanismo, pero no cambió la política exterior que la Argentina había desarrollado en la década del 30. Argentina, pese a los matices de los distintos sectores de la clase dominante, alineados con diversas potencias, mantenía en general su actitud de escepticismo frente a cualquier proyecto estadounidense que implicara darle a la Unión Panamericana un contenido político, así fuera solamente el de una alianza militar defensiva. En los discursos de Cantilo y en las intervenciones de la delegación argentina no dejaban de señalarse, siempre, los vínculos económicos, políticos, sociales y culturales que unían a Argentina y Europa.

Respecto al debate sobre quién debió ceder en Lima, Hull o Cantilo, la mayor parte de las opiniones, en el continente, reconocían el "triunfo" diplomático de la Argentina. Cantilo, en su discurso de apertura de la Conferencia, se ocupó especialmente de remarcar los lazos con el Viejo Continente:

"Sentimos estrechamente solidarios con la Europa por la inmigración que de ella recibimos y que tanto ha contribuido a nuestra grandeza por los capitales europeos que fomentaron nuestra producción agropecuaria, nuestros ferrocarriles y nuestras industrias. Pero todavía pesa más en nuestro ánimo el recuerdo de los hombres que descubrieron y poblaron estas tierras, la tradición cultural que nos legaron. (...) Queda así determinada la actitud que la Delegación Argentina ha de adoptar en esta Conferencia, pero nada de esto ha de sumirnos en

exclusivismos unilaterales y sectarios. El universalismo, el espíritu ecuménico es tradición en la patria de aquél que un día en Washington, expuso como lema de la política internacional Argentina: 'La América para la humanidad'²⁷

Esta posición "europeísta" era destacada en el Informe de la Delegación Argentina sobre su actuación en Lima:

"La Delegación deja así terminado su informe sobre el honroso desempeño que tuvo a su cargo en la VIII Conferencia Internacional Americana. Considera que la República Argentina ha mantenido en ella la actitud que le correspondía, de conformidad con su política tradicional, la gratitud que debe a Europa, y el inquebrantable propósito de cooperación y solidaridad que la vincula a sus hermanas de América, de que ha dado tantas pruebas"²⁸

Para los delegados argentinos, lo más importante parecía ser, una vez más, dejar en claro los privilegiados vínculos con Europa, aún en el contexto de inminente conflicto internacional.

Conclusiones

Tras el estallido de la crisis de 1929 y el cambio en la situación mundial, en Estados Unidos asumiría Roosevelt, que aplicaría el innovador *New Deal* y la declamada política del "buen vecino", mientras que en Argentina se producía el primer golpe militar y luego el inicio de la llamada "década infame", con la consecuente restauración oligárquica, vía el fraude "patriótico", y la crisis del "modelo" agroexportador, matizado ahora por la industrialización sustitutiva, como mecanismo de adaptación de las clases dominantes. Se mantenía el triángulo económico de la década anterior, pero con algunos matices, que incluían el intervencionismo estatal en la economía, en primer lugar para reforzar el vínculo con Gran Bretaña, para no perder ese vital mercado, pero que también favoreció las inversiones estadounidenses.

Argentina, a través de su canciller Saavedra Lamas, se destacó en la Séptima Conferencia Panamericana y también en la resolución de la Guerra del Chaco. En la Conferencia de Montevideo, resaltó la posición de la delegación argentina para abortar la iniciativa mexicana de discutir una moratoria continental y a la vez aprobar diversos tratados de paz, incluyendo el Proyecto Antibélico que había impulsado previamente Saavedra Lamas. Con el trasfondo de la Guerra del Chaco, en esta

27. Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana (AMREC, VIII Conferencia Panamericana, Anexo II. Pp. 54-55).

28. "Informe de la Delegación Argentina a la VIII Conferencia Internacional Americana" presentado al canciller Cantilo el 23 de marzo de 1939 (AMREC, VIII Conferencia Panamericana).

oportunidad se registró un cierto entendimiento entre Cordell Hull y Saavedra Lamas. Pero ese "acercamiento" no impediría la "competencia" entre ambas diplomacias por cómo se iba a resolver el diferendo entre Bolivia y Paraguay. En la Octava Conferencia Panamericana, el contexto mundial era sumamente tenso, y el eje de discusión fue qué haría América cuando estallada la guerra mundial "anunciada". En este último cónclave continental antes del inicio de la guerra, se restableció la disputa entre los cancilleres argentino y estadounidense, que sólo se amortiguó a través de una híbrida declaración de solidaridad continental. El estallido de la guerra en Europa, y la posición de los países americanos frente a la misma, corresponde a un nuevo capítulo del panamericanismo, cuyo análisis escapa al presente artículo.

El seguimiento de los múltiples "choques" entre ambas delegaciones a lo largo de las conferencias realizadas en la década de 1930, y en particular las disputas comerciales, muestran la manifestación, en el plano diplomático, del carácter profundamente competitivo y no complementario de ambas economías. Argentina era un país dependiente cuyas clases dominantes tenían vínculos profundos con distintos centros del capitalismo mundial. Hasta bien entrado el siglo XX, la relación económica con Estados Unidos era menor que la que había con distintos países europeos, lo que llevó a Argentina a ser quizás el país más escéptico respecto al proyecto panamericano que impulsaba el país del norte desde la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890). Para lograr frenar lo más posible el avance del panamericanismo, o bien reducirlo a su mínima expresión, las delegaciones argentinas buscaron encolumnar a distintos países, con desigual éxito, según las coyunturas diversas. También Estados Unidos redujo sus pretensiones iniciales, fundamentalmente para evitar fracasos como los de la Primera Conferencia Panamericana o posibles impugnaciones a su política exterior expansiva, sobre todo cuando Argentina pretendió poner en cuestión sus intervenciones militares en el Centroamérica y el Caribe, en los primeros años del siglo XX.

De todas formas, como país dependiente, Argentina no tuvo el poder necesario como para instalar su propia agenda o construir una integración alternativa, sin Estados Unidos. Su fuerza le alcanzó, por momentos, para obstaculizar muchas de las propuestas estadounidenses, pero no para mucho más. En la primera posguerra, cuando Estados Unidos fue aumentando su posición en el continente, las posibilidades de Argentina de enfrentarlo se vieron reducidas. Recién en la década de 1930, cuando Roosevelt pretendió relegitimar la política exterior estadounidense a partir de la política del "buen vecino", Argentina tuvo la posibilidad de mostrarse como protagonista nuevamente en el continente, e incluso en la Conferencia de 1933 ayudó a Estados Unidos a neutralizar la propuesta mexicana de una moratoria conjunta, mostrando lo profundamente antilatinoamericana que era la clase dominante argentina, más preocupada en rendir pleitesía a los acreedores externos que en forjar una real unidad de los países dependientes del continente. Sin embargo, en los años siguientes volvió a ponerse en primer lugar la reticencia fren-

te a cualquier avance estadounidense en el continente, y el canciller Cantilo, en el último cónclave continental antes del estallido de la segunda guerra, se ocupó de manifestar el privilegio de la orientación europeísta de la política exterior argentina y de licuar lo más posible el proyecto estadounidense, hasta llegar a la "Declaración de Lima", mucho menos contundente que la propuesta del país del norte. Se retomaba, así, la tradicional postura anti-estadounidense –pero no antiimperialista ni autonomista– que había caracterizado a las intervenciones argentinas en las Conferencias Panamericanas desde que, medio siglo antes, Roque Sáenz Peña lanzara el lema "América para la humanidad", para contraponerlo al de "América para los (norte)americanos", que intentaba imponer James Blaine. Se cerraba, así, un período de 50 años de infructuosos avances del proyecto panamericano impulsado por Estados Unidos. La segunda guerra cambiaría el mapa mundial y continental, y los sucesivos cónclaves se realizaron en contextos muy distintos.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto analizar un aspecto destacado de la política exterior argentina en la década de 1930: la conflictiva relación con Estados Unidos, en las dos Conferencias Panamericanas realizadas en ese período, y en la Conferencia de Consolidación de la Paz, llevada a cabo en Buenos Aires. A través del análisis documental pueden establecerse los lineamientos de la política exterior argentina, con una tradicional orientación europeísta y sumamente escéptica respecto al movimiento panamericano que alentaba Estados Unidos desde finales del siglo XIX. La particular coyuntura de la década, iniciada por la gran crisis mundial y terminada con el estallido de la segunda guerra mundial, condicionará todos los debates de estos cónclaves continentales. De todas formas, los conflictos entre ambos países, determinados por sus economías competitivas y por los constantes reclamos argentinos contra el proteccionismo estadounidense a sus productores primarios, aparecerán en los debates, como había ocurrido en las Conferencias de las décadas anteriores. El presente artículo estudia cómo se desarrolló la relación bilateral entre los Estados Unidos de Roosevelt y la Argentina de Justo y Ortiz, en el marco del largo proceso de construcción del panamericanismo.

ABSTRACT

This article intends to analyze an outstanding aspect of the Argentine foreign policy in the decade of 1930: the conflicting relation with the United States, in the two Pan-American Conferences realized in that period, and the Conference of Peace Consolidation, carried out in Buenos Aires. Through the documentary analysis, the direction of the Argentine foreign policy can be determined. It has a traditional pro-European and extremely against to the Pan-American movement that encouraged the United States from end of century

XIX. The particular context of the decade, initiated by the great crisis and finished with the World War II, conditioned all the debates of these continental conferences. The conflicts between both countries, determined by their competitive economies and the constant Argentine reclamations against American protectionism to their primary producers, will appear in the debates, since it had happened in the Conferences of the previous decades. The present article studies the development of the bilateral relation between the United States of Roosevelt and the Argentina of Justo and Ortiz, within the framework of the long process of construction of the Panamericanism.

