

CICLOS

EN LA HISTORIA, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

Nº 35/36 - Año 2009

35/36



LAS CRISIS MUNDIALES DEL CAPITALISMO

John Maynard Keynes • Noemí Brenta

Elsa Gracida • Mario Rapoport

Héctor Guillén Romo • María Cristina Penido de Freitas

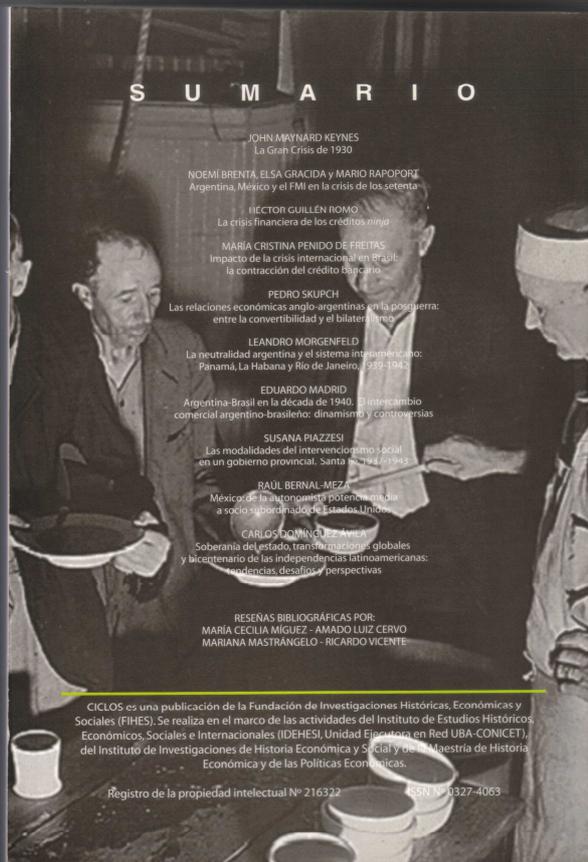
LA DÉCADA DE 1940 EN AMÉRICA LATINA

Pedro Skupch • Leandro Morgenfeld

Eduardo Madrid • Susana Piazzesi

Raúl Bernal-Meza • Carlos Domínguez Ávila





S U M A R I O

- JOHN MAYNARD KEYNES
La Gran Crisis de 1930
- NOEMI BRENTA, ELSA GRACIDA y MARIO RAPOPORT
Argentina, México y el FMI en la crisis de los setenta
- HECTOR GUILLÉN ROMO
La crisis financiera de los créditos *ninja*
- MARÍA CRISTINA PENIDO DE FREITAS
Impacto de la crisis internacional en Brasil:
la contracción del crédito bancario
- PEDRO SKUPCH
Las relaciones económicas anglo-argentinas en la posguerra:
entre la convertibilidad y el bilateralismo
- LEANDRO MORGENFELD
La neutralidad argentina y el sistema interamericano:
Panamá, La Habana y Río de Janeiro, 1939-1942
- EDUARDO MADRID
Argentina-Brasil en la década de 1940. El intercambio
comercial argentino-brasileño: dinamismo y controversias
- SUSANA PIAZZESI
Las modalidades del intervencionismo social
en un gobierno provincial. Santa Fe, 1937-1943
- RAÚL BERNAL-MEZA
México: de la autonomía potencial a la
socio subordinación de Estados Unidos
- CARLOS DOMÍNGUEZ AMARAL
Soberanía del estado, transformaciones globales
y bicentenario de las independencias latinoamericanas:
tendencias, desafíos y perspectivas
- RESERVA BIBLIOGRÁFICAS POR:
MARÍA CECILIA MIGUEZ - AMADO LUIZ CERVO
MARIANA MASTRANGELO - RICARDO VICENTE

CICLOS es una publicación de la Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales (FIHES). Se realiza en el marco de las actividades del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI, Unidad Ejecutora en Red UBA-CONICET), del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social y de la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas.

Registro de la propiedad intelectual N° 216322 ISSN N° 0327-4063

**Revista
CICLOS**
en la historia, la economía y la sociedad

Esta revista es una publicación de la Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales (FIHES). Se realiza en el marco de las actividades del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI, Unidad Ejecutora en Red UBA-CONICET), del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social y de la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas.

Año XIX, Vol. XVIII, N° 35/36, año 2009

<p>director Mario Rapoport</p> <p>consejo editorial Cristián Buchrucker Beatriz Figallo Edmundo A. Heredia Lidia Knecher Eduardo Madrid Andrés Musacchio Claudio Spiguel Ricardo Vicente</p> <p>secretaría de redacción Noemí Brenta</p> <p>editor responsable FIHES</p>	<p>consejo asesor internacional</p> <p>Albert Broder <i>Universidad de París XII</i></p> <p>Luis Bértola <i>Univ. de la República, Montevideo</i></p> <p>Manuel Burga <i>Univ. Nacional Mayor de San Marcos</i></p> <p>Amado Luis Cervo <i>Universidad de Brasilia</i></p> <p>Jorge Gonzalorena Döll <i>Universidad de Valparaíso</i></p> <p>Juan Hernández Andreu <i>Universidad Complutense de Madrid</i></p> <p>Colin Lewis <i>London School of Economics and Political Science</i></p> <p>Carlos Marichal <i>El Colegio de México</i></p> <p>Julio H. G. Olivera <i>Universidad de Buenos Aires</i></p> <p>Pierre Salama <i>Universidad de París XII</i></p> <p>Joseph Tulchin <i>The Wilson Center, Washington</i></p>
---	--

Colaboraciones y correspondencia deben enviarse a: Secretaría de Redacción, Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad - Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) Av. Córdoba 2122, Rto piso (1180) Buenos Aires, Argentina. Fax (54-11) 4370-6183 - Tel.: 4374-4448 interno 0499. Suscripciones: correo electrónico Ciclos: ihsecon@econ.uba.ar

**Revista
CICLOS**
en la historia, la economía y la sociedad

Ciclos, Año XIX, Vol. XVIII, N° 35/36, año 2009

Índice

<i>Las crisis mundiales del capitalismo</i>	
La Gran Crisis de 1930 John Maynard Keynes	3
Argentina, México y el FMI en la crisis de los setenta Noemí Brenta, Elsa Gracida y Mario Rapoport	11
La crisis financiera de los créditos <i>ninja</i> Héctor Guillén Romo	49
Impactos de la crisis internacional en Brasil: la contracción del crédito bancario privado María Cristina Penido de Freitas	85
<i>La década de 1940 en América Latina</i>	
Las relaciones económicas anglo-argentinas en la posguerra: entre la convertibilidad y el bilateralismo Pedro Skupch	119
La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942) Leandro Morgenfeld	145
Argentina-Brasil en la década de 1940. El intercambio comercial argentino-brasileño: dinamismo y controversias Eduardo Madrid	173
Las modalidades del intervencionismo social en un gobierno provincial. Santa Fe, 1937-1943 Susana Piazzesi	211

The fact that those purchases never took place can be attributed on the one side to divergence between the State Department and the ECA and on the other side to the bumper-crop in the USA. Undoubtedly the Marshall Plan had a negative effect for Argentina, by reorienting purchases to the USA and countries of the Commonwealth. In this context the Anglo-Argentine Trade Agreement negotiated in 1949 was, by its bilateralism, contrary to the objectives the USA was trying to impose for the new world order.

La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942)

Leandro Morgenfeld*

Introducción

Este artículo¹ analiza un aspecto fundamental de la política exterior argentina: su posición frente a la Segunda Guerra Mundial durante los gobiernos de Ortíz y Castillo. La neutralidad fue mantenida a lo largo de las tres Reuniones de Consulta de Cancilleres realizadas en América mientras duró la conflagración, generando en la última de ellas un inusitado enfrentamiento bilateral. En este trabajo se desarrolla en detalle, a partir de una profusa documentación diplomática argentina y estadounidense, la intervención de Argentina en estas reuniones y el deslizamiento que fue realizando, desde una actitud de cierto entendimiento con Estados Unidos hasta la confrontación total que se planteó en Río de Janeiro, en enero de 1942. En esta oportunidad, se reavivó el enfrentamiento con el Departamento de Estado que

* Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster 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 IDEHESI y becario del CONICET. leandromorgenfeld@hotmail.com

1. Este artículo es parte de la investigación realizada para la Tesis de Doctorado en Historia (UBA), titulada «Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)», que se encuentra en su fase final de elaboración.

- Artículo para la revista **Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad**
- Autor: **Morgenfeld, Leandro Ariel**
- Pertenencia institucional: Investigador del Instituto del IDEHEDI, Docente en las Facultades de Filosofía y Letras, Económicas y Ciencias Sociales de la UBA, becario Conicet.
- Dirección: Olleros 3668 (Buenos Aires).
- Te: (5411) 4553-9263 o 15-6265-8771
- Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com
- Título del artículo: **La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942)**

Resumen

Este artículo se ocupa de analizar, con documentación inédita de las cancillerías argentina y estadounidense, la intervención de Argentina en las tres Reuniones de Consulta de Cancilleres que se realizaron durante la segunda guerra mundial. Los gobiernos de Ortíz y Castillo mantuvieron la neutralidad y fueron asumiendo, fundamentalmente el último, posiciones cada vez más contradictorias con la política del país del norte. El análisis de cada una de estas conferencias permite entender qué había en juego en las mismas y cuáles eran los intereses que establecían los lineamientos de la política

neutralista de Argentina, que se mantuvo a pesar de las presiones externas e internas, luego de la entrada de Estados Unidos en la guerra. Dilucidar cuál fue la política exterior argentina en estas cruciales coyunturas permitirá arrojar luz sobre la etapa más conflictiva de la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos.

Abstract

This article intends to analyze, with new and unpublished documentation from Argentine and American Ministers of Foreign Affairs, the intervention of Argentina in the three Meetings of Consultation of Chancellors who were realised during World War II. The governments of Ortíz and Castillo maintained the neutrality and were assuming, essentially the last one, more and more contradictory positions toward the foreign policy of the United States. Analysis of each of these three conferences allows to understand what were the main discussions and which were the interests that established the orientation of the neutral policy of Argentina, which received external and internal pressures after the entrance of the United States in the war. To explain which was the Argentine foreign policy in these crucial conjunctures will allow to shed light on the most conflicting stage of the bilateral relation between Argentina and the United States.

La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942)

Leandro Ariel Morgenfeld¹

Introducción

El presente artículo es parte de una investigación más general, sobre la relación entre Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas². En el mismo, se analiza un aspecto fundamental de la política exterior argentina, su posición frente a la Segunda Guerra Mundial, durante los gobiernos de Ortíz y Castillo. La neutralidad fue mantenida a lo largo de las tres Reuniones de Consulta de Cancilleres que se realizaron en América mientras duró la conflagración, generando en la última de ellas un inusitado

¹ Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster 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 IDEHESI y becario del Conicet. Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

² El siguiente artículo es parte de la investigación realizada para la Tesis de Doctorado en Historia (UBA), titulada “Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)”, que se encuentra en su fase final de elaboración.

enfrentamiento con Estados Unidos, lo cual abriría un nuevo capítulo en la compleja relación bilateral. En este trabajo se desarrolla en detalle, a partir de una profusa documentación diplomática argentina y estadounidense, la intervención de Argentina en estas reuniones y el deslizamiento que fue realizando, desde una actitud de cierto entendimiento con Estados Unidos hasta la confrontación total que se planteó en Río de Janeiro, en enero de 1942. En esta oportunidad, se reavivó el enfrentamiento con el Departamento de Estado que se había planteado en las anteriores Conferencias de Buenos Aires (1936) y Lima (1938)³.

Primera Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Panamá, 1939)

Luego de la Conferencia de Lima de diciembre de 1938, la situación europea no paró de agravarse. El 1 de septiembre de 1939 las tropas alemanas invadieron Polonia. Dos días después, Gran Bretaña y Francia declararon la guerra a Alemania. Inmediatamente, los gobiernos argentino y estadounidense hicieron pronunciamientos de neutralidad. El presidente argentino, Ortiz, a pocas horas de la invasión de Hitler, ya anunció públicamente a la prensa su deseo de realizar una consulta entre las repúblicas americanas y ordenó a todas sus delegaciones en América que llevaran esta propuesta a los distintos gobiernos.

El mismo 1 de septiembre, en una reunión de diplomáticos americanos, se debatió esta cuestión. El ministro Cantilo, por otra parte, fue de los primeros en expresar públicamente la necesidad de realizar una reunión con los cancilleres americanos, de acuerdo a lo establecido meses antes en Lima. Sin embargo y más allá de estas iniciativas, en la primera etapa de la guerra, limitada a Europa, la misma no generaba un dilema demasiado complejo para la cancillería argentina: la neutralidad era la opción casi obligada para todos los países americanos. Dos días más tarde, el 3 de septiembre, el presidente Roosevelt anunció planes para realizar una reunión en Panamá, con lo cual el gobierno estadounidense y el argentino se sumaron a Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Panamá y Perú en la convocatoria a una reunión de consulta, siguiendo el acuerdo alcanzado en la anterior conferencia de Lima. El objetivo era reunir a los cancilleres de América para discutir sobre los mecanismos para asegurar la paz en el continente y tomar las medidas necesarias para afrontar la situación de guerra en Europa.

La reunión duró del 23 de septiembre al 3 de octubre y participaron los 21 países que integraban Unión Panamericana. Cada país estaba representado por su ministro de relaciones exteriores o bien por un representante del mismo. La delegación argentina estaba encabezada por Leopoldo Melo –en representación de Cantilo–, destacado dirigente y ex candidato a presidente del radicalismo antipersonalista. En el caso de Estados Unidos, acudió a la reunión Sumner Welles, Subsecretario de Estado, en representación de su superior, Cordell Hull.

³ Un análisis de esa confrontación se halla en Morgenfeld, Leandro 2007 “Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas de los años 30”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año XVII, Vol. XVI, N. 31/32.

El programa de la Reunión incluía tres temas principales: Neutralidad, Protección de la Paz en el Hemisferio Occidental y Cooperación Económica. Las instrucciones de la delegación estadounidense iban en el sentido de mantener la neutralidad, pero una neutralidad “benévola” para con los aliados. Había que buscar, en la conferencia, los mecanismos que favorecieran a los países europeos que resistían el avance alemán, sin que se corriera el peligro de entrar en beligerancia⁴. Roosevelt, por su parte, necesitaba cierta “flexibilidad” en relación a las leyes de Neutralidad de 1936 y 1937, ya que uno de sus objetivos era venderles armas a los aliados europeos.

Las instrucciones dadas a Melo eran en el sentido de evitar compromisos políticos y militares, intentando direccionar los debates hacia los terrenos económico y jurídico, siempre manteniendo la tradicional postura neutralista y evitando que el continente se viera expuesto al estado de beligerancia. En este sentido, el objetivo de la delegación argentina debía ser evitar a toda costa cualquier compromiso militar o político, a la vez que había que pugnar para que se trataran los temas que tuvieran que ver con aspectos económicos y jurídicos. Entre los intereses económicos que perseguía el gobierno de Ortíz, se destacaba la necesidad de garantizar la venta de alimentos a las naciones que estaban en guerra. Argentina colaboraría con Estados Unidos, que habían aprobado un programa que comprendía casi exclusivamente cuestiones de orden jurídico y económico, pero siempre que los términos de lo acordado no fueran más allá de la Declaración de Lima de 1938 y que no se entrara en un estado de pre-beligerancia. El énfasis tenía que estar puesto en que los principios del derecho internacional vigente eran lo suficientemente amplios como para evitar que fueran aún más extensivos, poniéndose en riesgo la estricta neutralidad que debían mantener los países americanos⁵.

Esta coincidencia básica entre las dos delegaciones que habían chocado en Buenos Aires (1936) y Lima (1938) es lo que permitió que la reunión trascurriera en un marco distendido y constructivo, más allá de algunas diferencias que se suscitaron. También contribuyó a la cordialidad entre ambas delegaciones la expectativa que había, por parte del gobierno argentino, de que se firmara un tratado con Estados Unidos, de forma tal de potenciar el comercio bilateral⁶. Se reeditaban, en algún sentido, las esperanzas que habían existido en 1933. Poco tiempo antes de la Reunión de Panamá, la Marina estadounidense había recibido instrucciones de Roosevelt de comprar carne enlatada argentina y luego viajaron a Buenos Aires funcionarios encargados de empezar a discutir las condiciones de un tratado comercial bilateral. Sin embargo, una vez más al *lobby* agrícola del medio-oeste estadounidense – fundamentalmente el de Texas y Iowa- logró frustrar cualquier acuerdo.

Como resultado de la conferencia, se realizó una Declaración de solidaridad continental, con el compromiso de conservar y fortalecer la paz y la armonía entre las repúblicas americanas, reafirmando la

⁴ Cfr. *Report of the Delegate of the United States of America to the Meeting of the Foreign Ministers of American Republics, Panama, September 23-October 3, 1939* (Washington: Government Printing Office).

⁵ Las instrucciones generales y especiales, dadas el 12 de septiembre de 1939, se encuentran reproducidas en la Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1939-1940, Tomo I, pp. 40-43. Véase también allí el Informe final que presentó el delegado Melo el 4 de octubre de 1939, pp. 54-68.

⁶ Una extensa reseña de los documentos diplomáticos relacionados con las negociaciones del acuerdo comercial entre Argentina y Estados Unidos se encuentra publicadas en *FRUS*, 1939, vol. V, pp. 227-302.

declaración de solidaridad hemisférica proclamada en la Conferencia de Lima, el año anterior. La formulación de la solidaridad tenía un sesgo a favor de los Aliados y aclaraba, en el tercer artículo, que era ajena a todo propósito egoísta de aislamiento, dado que estaba inspirada en el *“alto sentido de cooperación universal”*. En las instrucciones dadas a la delegación argentina, se explicaban los términos en los que la solidaridad entre los países americanos debía establecerse: *“Si se produjera un hecho que importe la violación de los derechos de una república americana neutral, las otras repúblicas americanas prestarán a la ofendida todo su apoyo moral y diplomática en la reclamación que ésta formule ante el beligerante culpable de la violación”*⁷. Las instrucciones del gobierno de Roosevelt, en cambio, iban en el sentido mucho más concreto de alentar la creación de una alianza defensiva lo más automática posible, que determinara que un ataque a una nación americana implicaría un ataque a todas las naciones. Una formulación como ésta, con la cual Argentina no acordaba, no pudo alcanzarse en esta primera reunión de cancilleres. Argentina incidió para que la declaración fuera lo más vaga y abstracta posible.

El 3 de octubre, día final de la Reunión, se llegó también a consensuar la Declaración de Panamá, mediante la cual se constituyó una zona marítima de seguridad alrededor del continente, dentro de la cual no estaba permitido a los países beligerantes realizar actos de guerra. La delegación argentina planteó algunas salvedades, que constituyeron una de las pocas disidencias con la delegación estadounidense en Panamá. Una fue acerca del concepto de “zona de seguridad” de 300 millas alrededor del hemisferio. Melo planteó, luego de que su gobierno le transmitiera su “intranquilidad” por el incremento de los compromisos que se derivaría del patrullaje de una zona tan extensa, que esta determinación implicaría menospreciar el principio de la libertad de los mares. La delegación argentina, si bien aceptó que se emplease una acción común con el objetivo de evitar los actos de guerra en aguas continentales, se negó a contraer la obligación de patrullar esa zona de seguridad por miedo a que ello la llevase a verse envuelta en conflictos con las naves de los países beligerantes. Aceptar ese patrullaje “compulsivo” implicaba, para Argentina, un alto riesgo de que se produjeran incidentes con buques de países beligerantes, con lo que se pondría en riesgo la celosamente defendida política de neutralidad. Tampoco acordó Melo con la propuesta estadounidense de que se excluyera de las aguas continentales a todos los submarinos de los países beligerantes⁸. Apenas aceptó que se les requiriera que navegaran sobre la superficie y con que se excluyera sólo a aquellos que realizaran actos hostiles. Cantilo sólo dio la orden a Melo de firmar la Declaración de Panamá y la de Neutralidad, que será analizada a continuación, una vez que se dejó a decisión de cada nación la cuestión del patrullaje y la de la exclusión de los submarinos de los países beligerantes. El patrullaje obligatorio fue, así, dejado de lado, reemplazándolo por una fórmula en la cual

⁷ Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1939-1940, tomo I, pp. 40-43.

⁸ El proyecto estadounidense, de aprobarse, implicaría un perjuicio mucho mayor para los submarinos alemanes, que no disponían de bases o puertos propios en las costas americanas, situación que no era equivalente para los ingleses y franceses, que podían atracar en las Guayanas, en islas de las Antillas, en las Bahamas y Bermudas del Atlántico Norte y en otras islas del Atlántico Sur.

se instaba a las naciones americanas a esforzarse por obtener de los beligerantes el compromiso de respetar las disposiciones americanas y se planteaba que podían realizarse patrullajes individuales o colectivos de la zona de seguridad, pero sin ser estos obligatorios. En relación con los submarinos, se facultó a cada estado para excluir a los submarinos de países beligerantes de las aguas adyacentes a sus territorios o bien admitirlos con la condición de que se sometieran a la reglamentación que prescriban. En este punto hubo una concesión argentina, teniendo en cuenta que originalmente había planteado que los submarinos debían ser considerados como cualquier otra nave de guerra, y sólo se les debía exigir que navegasen en la superficie y sin cometer acto hostil alguno. También hubo una salvedad de la delegación argentina sobre la situación de las Islas Malvinas, señalando que en esa “zona de seguridad” no se debía reconocer la existencia de colonias o posesiones de países europeos. Se reafirmaba, así, el reclamo de soberanía a más de un siglo de la ocupación inglesa de las islas.

Se estableció, además, una Declaración de Neutralidad, dejando a cada país la atribución de reglamentarla con carácter particular y ejerciendo su propia soberanía. En sus dos primeros artículos, afirmaba la posición de neutralidad de los países americanos y el derecho que tenían a hacer respetar esta posición por parte de los beligerantes. El tercer artículo establecía cuáles eran las normas admitidas en América, que deberían aplicarse a esta circunstancia. De él se desprende la impronta estadounidense de la Declaración, en tanto se limitaba fuertemente la capacidad de acción de las embarcaciones de los países beligerantes en América. Por último, se establecía la formación un Comité Interamericano de Neutralidad, que funcionaría en la ciudad de Río de Janeiro, para contemplar los aspectos jurídicos relacionados con la zona de seguridad. En este punto no hubo mayores conflictos entre Argentina y Estados Unidos, dado que coincidió la tradicional posición neutralista de Argentina con la posición estadounidense y que lo resuelto quedaba en última instancia a merced de la decisión de cada república.

El tema de la cooperación económica también fue uno de los puntos centrales. Este tema, en el que se destacaba el acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense, era un tema fundamental para la mayoría de los países latinoamericanos. En cuanto a la cooperación económica, se resolvió que, para compensar las consecuencias económicas de la conflagración, era necesario crear un Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano, compuesto por un experto de cada país. También se resolvieron una serie de recomendaciones para los gobiernos americanos, en el sentido de favorecer el intercambio económico continental en el contexto de la guerra europea: se aconsejaba promover acuerdos bilaterales o multilaterales, líneas regulares de navegación, reducir el mínimo las tarifas consulares que se aplicaban a los barcos, disminuir las exigencias de orden portuario y sanitario que pudieran limitar el tráfico de mercancías, y terminar los tramos faltantes de la Carretera Panamericana, entre otras.

Estados Unidos empezaba a “utilizar” el nuevo contexto de la guerra para afirmar sus intereses económicos en la región. Cordell Hull hizo resucitar a la vieja “reciprocidad” que había planteado Blaine a fines del siglo XIX, cuando impulsó la organización panamericana. Así, Estados Unidos condicionaría

la ayuda y el intercambio comercial con cada país latinoamericano a la posición que estos tuvieran en la Unión Panamericana. La utilización por parte del gobierno estadounidense de préstamos, concesiones y asistencia técnica a sus vecinos del sur fue toda una novedad, por su escala, en el sistema interamericano, y no haría sino profundizarse luego de 1939. Este tema, quizás la preocupación más importante para los países latinoamericanos, pasó a ocupar un lugar central en la estrategia estadounidense de lograr el alineamiento político de los demás países americanos tras su política exterior. Y Argentina no era ajena a la expectativa general de lograr concesiones económicas por parte del gobierno del país del norte.

Un tema que preocupaba al gobierno argentino era el del comercio con los países beligerantes. La delegación argentina introdujo un proyecto que planteaba la libertad de comerciar con los beligerantes sin dejar de lado las obligaciones y límites que el derecho internacional imponía a los países neutrales. Según Melo, este proyecto era de gran importancia para Argentina. La primera versión refería a *“las sustancias alimenticias y las materias primas impropias para la conducción de hostilidades”*. Welles objetó la amplitud e imprecisión de esta formulación, argumentando que llevaría al rechazo por parte de los países beligerantes. La delegación chilena, por el contrario, quiso que fuera más amplia, para poder incluir al nitrato y el cobre, exportación fundamental del país trasandino. Lo mismo hizo México, para el caso del petróleo, indicando que no necesariamente se lo utilizaba con objetivos militares. La delegación argentina, teniendo en cuenta las objeciones estadounidenses y las necesidades de los exportadores argentinos, circunscribió su proyecto a los artículos alimenticios y materiales para la vestimenta civil. Con estas limitaciones, el proyecto fue aprobado. Así, se cumplía uno de los objetivos argentinos que era poner en resguardo las ventas a los países en guerra.

Finalmente, se resolvió que los Ministros de Relaciones Exteriores volvieran a reunirse el 1 de octubre de 1940 en la ciudad de La Habana, para analizar conjuntamente las alternativas de la conflagración mundial. Se planteaba que, de ser necesario por las circunstancias de la guerra, dicha reunión podía anticiparse. También se precisó el compromiso a convocar urgentemente a una nueva reunión de consulta en caso de que alguna parte del territorio americano *“sujeta a la jurisdicción de cualquier estado no americano, se viera obligada a cambiar de soberanía y que de ello derivara algún peligro para la seguridad del continente”*. De esta forma, se empezaba a panamericanizar el principio de “no transferencia” de Monroe, que establecía que no se reconocieran las transferencias de colonias de países europeos para que no se afectara la seguridad continental. Estados Unidos temía que, tras el avance alemán, alguna colonia americana de los aliados pudiera pasar a ser controlada por el Eje.

Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (La Habana, 1940)

Los acontecimientos de la guerra europea obligaron a adelantar la Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres, que debió realizarse en julio en vez de octubre. Los diez meses que separaron las primeras dos conferencias de cancilleres fueron de “prueba” para el flamante mecanismo de solidaridad

continental. El ministro argentino de relaciones exteriores, Cantilo, apoyó ampliamente esta nueva política de solidaridad americana. El hundimiento de barcos mercantes dentro de la nueva zona de seguridad y el ataque británico contra el “Graf Spee” mostraron cómo los peligros de la guerra acechaban también a los países neutrales⁹. Frente a la propuesta estadounidense de realizar una nota de todas las repúblicas americanas sobre el incidente con el buque alemán, Cantilo auspició una vehemente declaración. Lo mismo sucedió cuando los países beligerantes rechazaron la “zona de seguridad” creada en América.

Pocos meses después, Cantilo sorprendió a las diplomacias americanas al pedir que se discutiera pasar de la “neutralidad” a la “no beligerancia”. Esta propuesta se basaba en la clara demostración de que los países beligerantes no respetaban los derechos de los neutrales, como se graficó en los sucesos antes descritos. Era, además, la forma de, sin intervenir directamente en la guerra, ayudar a Gran Bretaña y Francia, otorgándoles un trato “amigable”, no limitado por las exigencias que el Derecho Internacional Público imponía a los neutrales. La propuesta de Cantilo fue comunicada en primer lugar al embajador Armour el 19 de abril de 1940, aunque esta posibilidad había sido ya conversada por la diplomacia argentina con el embajador británico en diciembre de 1939, luego de la batalla del Atlántico, lo cual es un elemento importante para tener en cuenta la posible influencia de la diplomacia inglesa en el planteo de Cantilo. En la comunicación al gobierno de Estados Unidos, Cantilo argumentó que el paso a la “no beligerancia” traería las siguientes ventajas para los países americanos: “1. *Constituiría un tipo de aviso respecto a las presentes agresiones; 2. Nos daría completa libertad de acción tanto en la política exterior como en la interna, liberándonos de las restricciones de una neutralidad ficticia; 3. Alemania no nos reprocharía si asumimos una posición que ella acepta en el caso de su aliada, Italia; 4. Los Aliados verían con placer un acto que es favorable a ellos porque permitiría cualquier eventual ayuda a su causa*”¹⁰. Esta propuesta de Cantilo pareció influenciada por la diplomacia inglesa, que sería la principal beneficiada de esta nueva situación. Podría considerarse que Gran Bretaña impulsó a la cancillería argentina a plantear esta salida americana de la neutralidad, lo cual empujaría a Estados Unidos a involucrarse aún más en la guerra. La propuesta de Cantilo fue rechazada categóricamente por el Departamento de Estado, que consideraba que, de llevarse a cabo, se violarían las leyes de su país sobre neutralidad y se actuaría en contrario a lo votado unánimemente por todos los países americanos hacía sólo seis meses, en Panamá. La embajada estadounidense entregó a la cancillería argentina su respuesta negativa el 25 de abril. Hubo una contrarréplica de Cantilo el 6 de mayo, en el que se reforzaron los

⁹ En diciembre de 1939 se produjo un combate en el Río de la Plata entre barcos británicos y el acorazado alemán, violándose de hecho la zona de seguridad marítima que se había establecido en la Reunión de Panamá. Al hundimiento del barco alemán por su propia tripulación –para evitar ser capturado–, ésta fue trasladada a Buenos Aires por medio de barcos mercantes argentinos. Unos meses después, el 27 de mayo, un barco de carga argentino, el “Uruguay”, que transportaba cereales a Europa, fue hundido por un submarino alemán, en aguas cercanas a la costa española. Esto generó un “incidente” diplomático, pero que no provocó una escalada bilateral.

¹⁰ *FRUS*, Vol. I, pp. 745-746, *Memorandum de conversación del Subsecretario de Estado Sumner Welles*, 22 de abril de 1940. Citado y traducido en Rapoport, Mario 1988: *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la segunda Guerra Mundial* (Buenos Aires: Eudeba), pp. 47-48. En esta reunión entre Espil y Welles, el primero le amplió la explicación de la propuesta de Cantilo del 19 de abril.

argumentos y se propuso abandonar el término “no beligerancia”, pero mantener su espíritu. Estados Unidos mantuvo la negativa, que según el embajador Espil se debía fundamentalmente a que Estados Unidos estaba en plena campaña presidencial y que los republicanos, que aspiraban a suceder a Roosevelt, hacían una fuerte campaña por la neutralidad, con lo cual el gobierno no parecía dispuesto a darles argumentos a quienes lo “acusaban” de querer forzar el ingreso de Estados Unidos en la guerra. La iniciativa de Cantilo fue rechazada por el congreso argentino y recibió críticas de distintos sectores nacionalistas y de una parte importante de las fuerzas armadas. El canciller argentino debió retractarse públicamente y asegurar que no era la intención del gobierno argentino abandonar la neutralidad. Ortíz hizo declaraciones en el mismo sentido, hasta que el asunto fue dejado de lado.

El aceleramiento de la guerra en 1940, con la caída de Francia, Bélgica y Holanda, llevó a adelantar la convocatoria a la Segunda Reunión de Cancilleres, en particular para tratar un problema concreto sobre el que había que tomar una decisión en América: qué suerte correrían las posesiones de Francia y Holanda en este continente. Y, en las semanas previas a la misma, Estados Unidos cambió rápidamente su política exterior, al pasar a una no beligerancia de hecho, con el objetivo de evitar a toda costa la derrota británica, que había quedado muy aislada tras la caída de París. Ya el 10 de junio, Roosevelt instó a que su país adoptara la no beligerancia¹¹. Y el 17 de junio Hull hizo saber a Alemania e Italia que Estados Unidos no aceptaría la transferencia de ningún territorio americano a manos de esos países, en lo que fue una reedición de la Doctrina de Monroe. Estados Unidos plantearía una nueva política de defensa atlántica, intentando involucrar a los demás países del continente.

En ese sentido, el 24 de mayo la embajada estadounidense notificó a la cancillería argentina de su interés en iniciar conversaciones secretas con el objetivo de establecer un sistema de cooperación militar, fundamentalmente naval. Envió a Argentina en junio la Misión Naval Spears y un Memorandum a Cantilo en el que consultaba a Argentina si estaba dispuesta a cooperar militarmente con Estados Unidos en caso de guerra y en particular en caso de una potencial agresión contra Uruguay. La reacción argentina, siguiendo la opinión del Ministro de Marina Scasso y del Ministro de Guerra Márquez, fue negativa, respuesta que sería transmitida por Cantilo en un Memorandum a la Embajada estadounidense del 28 de junio. En el mismo, se planteaba el desacuerdo con el proyecto estadounidense de una Defensa Continental y se reafirmaba la neutralidad argentina¹². Había una “inversión” de las posiciones que se mantuvieron las cancillerías pocas semanas antes, en ocasión de la propuesta de Cantilo de no beligerancia. En el caso de Estados Unidos, los cambios se explican por las alternativas de la guerra. En el caso argentino, también por la debilidad de Ortíz, cada vez más enfermo, que pronto cedería el poder a su

¹¹ Sobre la nueva política de Estados Unidos en pos de la cooperación de las repúblicas americanas para la defensa del “hemisferio occidental”, véase *FRUS*, 1940, Vol. V, pp. 1-39.

¹² Telegrama de Cantilo a la Embajada en Washington, Buenos Aires, 28 de junio de 1940 (AMREC, II Reunión de Consulta de Cancilleres).

vicepresidente Castillo, quien terminará recostándose sobre los sectores nacionalistas, neutralistas y más anti-estadoundienses¹³.

En el mes de junio, Estados Unidos tomó la iniciativa para juntar nuevamente a las diplomacias americanas. Hull convocó a una conferencia de consulta, con el objetivo de desconocer el traspaso de las colonias de Bélgica y Holanda del Caribe y las Guayanas a los ocupantes de esos países. Cantilo, sin embargo, puso algunos reparos, lo cual mostraba la debilidad de las posiciones más aliadófilas en Argentina. Si bien informó al embajador estadounidense que Argentina enviaría delegados, planteó que, frente a la iniciativa unilateral de Estados Unidos, no veía la necesidad de realizar la conferencia y mantendría la postura de la reunión anterior de no asistir personalmente, delegando la representación nacional una vez más en Leopoldo Melo¹⁴. A principios de julio, Cantilo anunciaría a la prensa que los delegados argentinos mantendrían la tradicional postura de “solidaridad continental, pero política propia”¹⁵. La intervención argentina, sostenía Cantilo, sería en el sentido de plantear el principio de autodeterminación de los pueblos coloniales y la eliminación de todas las colonias en el continente americano. Incluso había una especial preocupación por las Islas Malvinas. La diplomacia estadounidense y su representante en Buenos Aires registraban claramente el cambio de actitud de Cantilo en las últimas semanas, y lo atribuían a la creciente influencia de los grupos nacionalistas.

Claro que las preocupaciones de ambos países no eran las mismas en vistas de la Reunión de La Habana. Mientras que a Estados Unidos, como ya fue mencionado, le preocupaba la posible penetración militar en América a través de la apropiación de colonias de países europeos que había invadido Alemania –aunque también había una creciente preocupación por la penetración ideológica y política de los regímenes nazi-fascistas-, al gobierno argentino le preocupaban más bien las relaciones comerciales con sus socios del viejo continente. Se barajaban aún como alternativas o bien la victoria alemana o bien el arreglo – la “paz negociada”- entre Alemania e Gran Bretaña. En los meses anteriores, incluso se venía discutiendo una propuesta del secretario de agricultura Wallace de establecer un Cártel interamericano para unificar la oferta de productos americanos, teniendo en cuenta la posibilidad de que Alemania concentrara toda la demanda europea. Esta propuesta generó una importante reacción argentina. En un documento sin firma (pero que puede atribuirse a Prebisch, Gerente General del BCRA), titulado “Algunas reflexiones acerca de los propósitos económicos de los Estados Unidos en la Conferencia de la Habana”, del 5 de julio, se atacaba la iniciativa estadounidense, considerándosela como un intento de Estados Unidos de monopolizar el comercio exterior de los países americanos, luego de haber Roosevelt tranquilizado a los agricultores de su país asegurándoles que en sus planes no se contemplaría el ingreso

¹³ Castillo tendrá que sostener su gobierno entre la presión de los seguidores de Justo, que aspiraba a sucederlo en 1944, y los radicales, que presionaban por una depuración del sistema electoral, lo cual permitiría llevar nuevamente a la presidencia a Alvear. Castillo, en un primer momento, ratificó el gabinete de Ortíz, con lo cual Cantilo siguió siendo el canciller, al menos hasta el final de julio, cuando se realizó la Reunión de La Habana.

¹⁴ Cfr. Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1940-1941, pp. 15-16.

¹⁵ *La Nación*, 3 de julio de 1940.

de más granos ni carnes argentinos a Estados Unidos¹⁶. Frente a esta iniciativa estadounidense – abandonada rápidamente-, la apuesta argentina era conservar la libertad de acción en su relación con los países europeos, sin la “intermediación” estadounidense. Lo que sí buscaría Argentina en la Conferencia, al igual que otros países latinoamericanos, era presionar a Estados Unidos para lograr un mayor acceso a su mercado y ayuda financiera¹⁷. Esta expectativa se reflejaba, por ejemplo, en un telegrama enviado por Espil a Cantilo pocos días antes del inicio de la Reunión: *“Conversé hoy con Welles. Me informó confidencialmente que el Presidente Roosevelt enviará el lunes un mensaje al Congreso solicitando mil millones de dólares para adquirir los excedentes exportables de los países americanos. Si se consigue la aprobación del Congreso se procederá a comprar inmediatamente sin aguardar la organización del proyectado Cartel Interamericano. Me dijo que estaban dispuestos a otorgar créditos adicionales para ayudar a la solución de nuestros problemas financieros. Es evidente que este Gobierno, aprovechando una opinión pública favorable, parece ahora realmente empeñado en hacer todo lo posible para ayudar económica y financieramente a los países americanos. Consideran que es la mejor manera de combatir la penetración de los países totalitarios que amenazarían su comercio e inversiones en América Latina”*¹⁸.

La Segunda Reunión de Cancilleres tuvo lugar en La Habana, desde el 21 al 30 de julio de 1940. Participaron los mismos 21 países que en la reunión de Panamá. Estados Unidos estaba representado esta vez por el propio Cordell Hull, mientras que Argentina por Leopoldo Melo. Cantilo nuevamente prefirió no ir para no tener que confrontar directamente con su par estadounidense. El programa finalmente aprobado incluía los mismos tres capítulos que el de la anterior reunión de Panamá: Neutralidad, Protección de la Paz del Hemisferio Occidental y Cooperación Económica.

El punto que más discusiones generó fue el de la Convención sobre Administración Provisional de colonias y posesiones europeas en América, que establecía la creación de un organismo denominado Comisión Interamericana de Administración Provisional, conformado por un representante de cada uno de los Estados que ratificaran la convención. El punto I de esta Convención establecía que: *“Si un Estado no americano tratare, directa o indirectamente de sustituirse a otro Estado no americano en la soberanía o control que aquel ejercía sobre cualquier territorio situado en América, amenazando así la paz del Continente, dicho territorio quedará automáticamente comprendido dentro de las estipulaciones de esta Convención, y será sometido a un régimen de administración provisional”*¹⁹. Se adoptó, por primera vez, el principio de que la Convención entraría en vigor cuando las dos terceras partes de las repúblicas americanas hubieran depositado sus respectivos instrumentos de ratificación.

¹⁶ Cfr. AMREC, Conferencia de La Habana, 1940. Citado por Rapoport, Op. Cit., pp. 71-73.

¹⁷ Sobre las negociaciones bilaterales por la asistencia financiera de Estados Unidos y por un tratado comercial bilateral, véase *FRUS*, 1940, Vol. V, pp. 460-504.

¹⁸ Telegrama cifrado N. 697 de Espil a Cantilo, Washington, 26/27 de junio de 1940 (AMREC, II Reunión de Consulta de Cancilleres).

¹⁹ Dotación Carnegie para la Paz Internacional 1943 *Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento 1938-1942* (Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional), p. 165.

Lo otro que se aprobó era un Acta sobre Administración Provisional de colonias y Posesiones de América, conocida como “Declaración de La Habana”, que establecía la creación de un Comité de Emergencia, compuesto por un representante de cada país. Con el objetivo de que su puesta en práctica fuera más ágil, ésta no requería ratificación. Comenzaría a funcionar cuando estuvieran nombrados dos tercios de sus integrantes y actuaría hasta que entrara en vigencia la anterior Convención, tras lo cual este Comité transferiría la autoridad y funciones ejercidas a la Comisión Interamericana de Administración Territorial.

Melo llevó la voz cantante en un debate jurídico que ocupó buena parte de la conferencia. Según su planteo, le correspondía al gobierno argentino defender los intereses futuros de los países europeos que participaban en la gran guerra. Por lo tanto, toda medida que se tomara sobre las colonias europeas debía revestir un carácter transitorio. Al mismo tiempo, y junto a otros delegados, puso en duda la capacidad estadounidense para asumir la defensa de todo el continente en caso de que las potencias del Eje consideraran a estas medidas como actos de guerra que desvirtuaran la neutralidad proclamada por todas las repúblicas americanas. Melo aprovechaba para recalcar, además, que estos temores no pasaban de ello gracias a que la flota británica mantenía a los alemanes fuera de América, de lo que se desprendía que juzgaba que ésta potencia era aún más poderosa que Estados Unidos. Así, mientras el proyecto original de Estados Unidos proponía un “fideicomiso” de las colonias europeas de países ocupados, Melo contrapropuso que se estableciera una “administración provisional” y que se dejara en claro que se respetaba el derecho a la autodeterminación de los habitantes de las colonias, iniciativas que terminaron siendo aceptada.

Existieron conversaciones confidenciales entre Hull, Melo y Espil para intentar llegar a un acuerdo. El 22 de julio, Melo insistió en su posición de que con una declaración sería suficiente, mientras que Hull planteó que era preciso ir más allá y establecer una convención, y sugirió la posibilidad de comunicarse con el presidente argentino, como había hecho en la Conferencia de Lima (1938), para que autorizara a su delegado a firmar. Hull planteó en esa reunión, con énfasis, que no quería que Argentina rompiera la unanimidad continental, a lo que Melo respondía que había otras repúblicas latinoamericanas que también preferían una mera declaración a una convención. En medio de la discusión sobre este punto, los argentinos aprovecharon, una vez más, para plantear reclamos económicos a Estados Unidos. Espil se refirió a las recurrentes promesas de ayuda económica por parte del gobierno de Estados Unidos, pero que luego no se llevaban casi a la práctica. Y planteó las dificultades con el congreso estadounidense, que siempre terminaba bloqueando la legislación para la ayuda económica que proponía el Ejecutivo estadounidense²⁰. Este reclamo, en medio de la discusión sobre el tema de la transferencia de colonias europeas, muestra la renovada expectativa de los representantes argentinos por conseguir concesiones económicas a cambio del apoyo político. Para obtener la aprobación argentina, Hull debió interceder

²⁰ Cfr. “Memorandum of Conversation between Hull, Melo y Espil”, La Habana, 22 de julio de 1940, Estrictamente confidencial (NARA, DS, Second Consultive Meeting of Foreign Ministers of the American Republics).

antes las máximas autoridades, dirigiéndose al gobierno en ejercicio –en ese momento el ejecutivo estaba a cargo de Castillo- para que autorizara a Melo a que consintiera aprobar el texto que había sido ya aceptado por la mayoría de los países.

Aunque el espíritu de lo votado era en relación a las colonias de Francia y Holanda, también alcanzaba a las colonias británicas, en el caso hipotético de una derrota frente a Alemania. Esto motivó las reservas de Argentina, Chile, Venezuela y Guatemala (que reclamaban territorios de Malvinas, Antártida, Esquibo en la Guayana inglesa, y Belice, respectivamente). Los delegados argentinos hicieron constar que esta Acta no podía comprender a las Islas Malvinas, dado que no constituían colonia o posesión de ninguna nación europea, ya que formaban parte del territorio argentino, tal como había sido estipulado en la anterior reunión de Panamá. Entonces, en el caso de una derrota inglesa, la Argentina quedaría en libertad para ocuparlas o bien para negociar con Alemania, pero sin la intervención de los demás países americanos ni tampoco del Comité creado en esta Reunión. Esta reserva marcaba una continuidad en relación a la hecha unos meses antes en Panamá, en ocasión del establecimiento de la zona de seguridad marítima. Al mismo tiempo, en la oración final, se dejaba una vez más a “resguardo” la potestad del gobierno argentino para resolver sobre su política exterior, más allá de lo acordado a través de esta Convención.

El tema del espionaje y la penetración ideológica del Eje en América preocupaba a Estados Unidos principalmente. Se denunciaban acciones de Alemania e Italia que, a través de sus representaciones diplomáticas en el continente y sus organizaciones políticas, realizaban propaganda, penetración ideológica y/o espionaje. Hubo una recomendación en el sentido de evitar la propaganda de doctrinas contrarias al ideal democrático o que comprometieran la seguridad y neutralidad de los países.

Las preocupaciones económicas más importantes giraban en torno a cómo afectaría el comercio internacional la nueva situación de Europa. Estados Unidos tenía preocupación por las gestiones que los hombres de negocios alemanes llevaban a cabo en varios países latinoamericanos para aumentar su participación y competir con Estados Unidos. Había habido un proyecto, de Wallace, para establecer un Cartel interamericano por el cual Estados Unidos dominaría el comercio exterior de todo el continente. Sin embargo, esa iniciativa ya había sido descartada antes de la reunión de La Habana. En la misma, apenas se llegó a un consenso bastante poco concreto sobre la conveniencia de aumentar el consumo interno y el intercambio entre los países americanos, con el objetivo de disminuir la proporción de ventas extracontinentales. Melo no tuvo inconvenientes en votar el texto de esta inocua disposición ya que en las instrucciones argentinas se planteaba la necesidad de propiciar el libre comercio y la condena del cartel de comercio internacional que habían alentado sectores estadounidenses, además de recomendaciones para intensificar las actividades del Instituto Económico y Financiero para potenciar el intercambio. Estos conceptos, desarrollados en su intervención en La Habana, fueron ampliados en una conferencia que dio en la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Buenos Aires, el 2 de septiembre de 1940, en la que insistió en el tradicional reclamo argentino para que se abriera el mercado estadounidense para la

exportaciones argentinas de ovinos y “chilled beef”, única forma en que Argentina obtendrá divisas para incrementar las compras de bienes estadounidenses. Allí Melo se alarma ante “...las pérdidas del comercio de exportación que los países de la América del Sud están sufriendo y deben esperar sigan y aumenten, a consecuencia de la desaparición de los mercados europeos, pérdidas que gravitarán en nuestras relaciones con los Estados Unidos, porque disminuirán el poder de comprar mercancías americanas, dado que la América del Sud pagaba una parte de sus compras con el producido de las ventas hechas a Europa. Dentro del concepto que el comercio es un intercambio mutuo, se argumenta que no se puede pretender que los Estados Unidos consigan y retengan una parte mayor del comercio con la América del Sud, si no compran más mercancías en este continente, o por una ampliación del crédito”²¹. El reclamo argentino, una vez más, era a favor de una mayor reciprocidad comercial, y acceso al protegido mercado del norte y a crédito más barato.

Se le encomendó al Comité Consultivo Económico y Financiero, a través de la Resolución XXV, que realizara tareas para contrarrestar las dislocaciones económicas que estaban siendo causadas por la guerra europea y que promoviera el intercambio comercial continental, instando a las naciones americanas a que adhirieran a los principios liberales del comercio internacional. O sea que no se avanzó en tomar ninguna medida concreta para potenciar el comercio intra-regional o para establecer disposiciones que regularan el comercio americano con Europa. En La Habana, entonces, no se tomó medida alguna para apoyar la industrialización de los países latinoamericanos, más allá de que se lo formuló como uno de los objetivos generales. Argentina y Brasil, por su parte, aprovecharon la ocasión para establecer un acuerdo comercial bilateral, tendiente a una futura unión aduanera, lo cual fue considerado por Melo como la primera acción concreta en este sentido, más allá de los “verbalismos” expresados en la Reunión, y mereció la felicitación del canciller Oswaldo Aranha a su par Cantilo, en telegrama enviado el 2 de agosto²².

En cuanto a la asistencia recíproca y a la colaboración defensiva de los países americanos, este es el tema político más importante que se trató en La Habana. Se firmó, a través de la Resolución XV, una Declaración sobre Asistencia Recíproca y cooperación Defensiva de las Naciones Americanas, que reiteraba, en forma más contundente, principios panamericanos ya mencionados en las anteriores conferencias de Montevideo, Buenos Aires y Lima. El texto establecía que “*Todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración. En el caso de que se ejecuten actos de agresión, o de que haya razones para creer que se prepara una agresión por parte de un Estado no americano contra la integridad e inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, los*

²¹ Discurso de Melo, en ocasión de la recepción que le brindó la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Buenos Aires. En Melo, Leopoldo 1940 *Panamericanismo y la Reunión de La Habana* (Buenos Aires: Gerónimo Pesce y Cía), pp. 128-131.

²² Cfr. Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1939-1940, tomo I, pp. 90-91.

*Estados signatarios de la presente Declaración consultarán entre sí para concertar las medidas que convenga tomar*²³. Este texto fue aprobado sin objeciones por parte de la delegación argentina aunque, como se verá más adelante, provocó interpretaciones disímiles entre los que lo habían firmado. Este tema es fundamental porque esta Declaración es la que utilizaría luego Estados Unidos para presionar a la cancillería argentina luego del bombardeo japonés de diciembre de 1941. Se autorizaban, en el tercer párrafo de la Resolución XV, la firma de acuerdos de dos o más países, pudiendo así Estados Unidos tener la facultad de establecer con algunos estados los “*acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación defensiva y la asistencia que se prestarán en la eventualidad de agresiones a que se refiere esta Declaración*”. Antes del ataque japonés, Estados Unidos había concretado ocho convenios bilaterales de préstamo y arriendo, con Bolivia, Brasil, Panamá, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Cuba y Haití. Luego del ataque japonés, se firmaron otros once convenios de estas características, con Chile, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Honduras y el Salvador.

Melo tuvo una interpretación sumamente restrictiva de lo que se había votado. Según su apreciación, la resolución XV no tenía en lo absoluto la automaticidad que interpretaban los estadounidenses. De acuerdo a su planteo, la reacción frente a una agresión por parte de un país no americano debía subordinarse a la consulta y a las negociaciones o acuerdos complementarios entre los estados firmantes, con lo cual la cooperación defensiva debía acordarse en caso de ataque y no estaba ya establecida de antemano. En su informe final, elevado el 31 de agosto, Melo dedica unos párrafos para aclarar cómo rechazó los pactos militares previstos y cuáles eran los límites que tenía lo aprobado mediante la Resolución XV.

Por último, se instrumentó el mecanismo de las reuniones de consulta, estableciéndose que, dada la “presión de los acontecimientos” y la posible emergencia, no podía determinarse la fecha de la siguiente conferencia, aunque se estableció que sería celebrada en Río de Janeiro. La misma podría ser convocada por cualquier gobierno, según los casos previstos en las Convenciones, Declaraciones y Resoluciones de las Conferencias Panamericanas.

Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos (Río de Janeiro, 1942)

En los casi 18 meses que separaron las reuniones de La Habana y Río de Janeiro hubo importantes cambios en el contexto mundial y en Argentina. La guerra tomó nuevos rumbos y en 1941 se produjo el ataque alemán a la Unión Soviética, violando el existente pacto de no agresión. Al mismo tiempo, Estados Unidos fue paulatinamente preparándose para el ingreso en la guerra. Hacia fines de 1940, Roosevelt logró una nueva reelección. En el caso de Argentina, el poder de Castillo se fue consolidando. Nombró en 1940 un gabinete propio, en el cual se destacaban Pinedo como ministro de Hacienda y Roca (h) como

²³ Dotación Carnegie para la Paz Internacional. Op. Cit., p. 150.

nuevo Ministro de Relaciones Exteriores. Durante un breve período, se produjo un acercamiento con Estados Unidos, en el que se destacó el viaje de Prebisch en busca de recursos financieros, la iniciación de negociaciones para préstamos del *Exim Bank* y el convenio comercial firmado en octubre de 1941, que permitió el acceso de ciertos productos argentinos al mercado estadounidense, a la vez que facilitó la compra argentina de insumos provenientes del país del norte, que Europa difícilmente podía proveerle. En noviembre de 1940, el gobierno estadounidense envió una misión militar a Buenos Aires, encabezada por el teniente coronel Christian, que no tuvo demasiado éxito por la reticencia de los militares argentinos y del propio Castillo. Era parte de la estrategia estadounidense, desarrollada luego de la Reunión de La Habana, de avanzar en la coordinación de medidas de defensa de todos los países americanos. La situación cambió internamente, con la salida de Pinedo, y esto coincidió luego con la entrada de Estados Unidos en la guerra, lo cual iniciaría el período de mayor enfrentamiento bilateral de la historia. La salida de Roca (h) del gabinete a principios de 1941 dio lugar al nombramiento de Enrique Ruiz Guiñazú.

En 1941 se realizó la Conferencia Regional Del Plata, que inició sus trabajos en Montevideo el 27 de enero. Esta reunión, iniciativa argentina, juntó a los países de la Cuenca del Plata -Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia-, y en calidad de observadores también participaron Chile, Perú y Estados Unidos. El objetivo de la diplomacia argentina era ir constituyendo un bloque que pudiera enfrentar la política panamericana estadounidense y era, a su vez, parte del reforzamiento de su posición neutralista. Pero la conferencia tenía también un claro objetivo económico: Argentina impulsaba una unión aduanera en la región del Plata. Ésta, si embargo no prosperó, ya que en la reunión sólo se resolvió crear una Comisión coordinadora de las relaciones comerciales, con sede en Buenos Aires, que no tuvo demasiada trascendencia. En los meses siguientes, sin embargo, sí hubo una serie de acuerdos bilaterales entre Argentina y Bolivia, Perú, Chile, Colombia y Brasil, siendo éste último el más importante ya que preveía la creación de una zona de libre comercio, que podía ampliarse luego a los países vecinos.

En marzo de 1941, Estados Unidos estableció la “Ley de Préstamos y Arriendos”, transformando a su país en el “arsenal de las democracias”, y ofreciendo material bélico a otros países. Si bien estaba destinada principalmente a brindar apoyo a Gran Bretaña y los Aliados, esta ley también pretendía asegurar la defensa de América. En julio de 1941 el Departamento de Guerra definió en un Memorándum su nueva política armamentista hacia América Latina. Este documento, aprobado por Roosevelt, discriminaba a Argentina. Definía cuatro categorías diferentes de países que podían aspirar a ser beneficiados por la ley. En la primera estaban Brasil y México, en la segunda Ecuador, Colombia y Venezuela, en la tercera los países centroamericanos y recién en la cuarta Argentina y el resto de los países sudamericanos, a los que sólo se les podría entregar el excedente de armas que quedara luego de proveer a las tres categorías anteriores²⁴.

²⁴ Cfr. *FRUS*, 1941, Vol. IV, pp. 12-13; Rapoport, Mario 1980 *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945* (Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano), pp. 247-248.

Una vez asumido Ruiz Guiñazú al frente de la cancillería, una de las primeras preocupaciones fue justamente la compra de armamentos. Entre abril y julio de 1941 se negoció con Estados Unidos la posibilidad de que proveyeran armamentos, de acuerdo de los lineamientos de la “Ley de Préstamos y Arriendos”. Sin embargo, la opinión de la cancillería era que aceptar los armamentos que ofrecía Estados Unidos en el marco de dicha ley implicaría poner a Argentina bajo la órbita de Estados Unidos. Para negociar otras condiciones, se envió a Washington una misión encabezada por el general Eduardo López y el almirante Sabá Sueyro, que iban a comenzar las negociaciones cuando se produjo el ataque japonés y cambió la situación por completo²⁵.

Lo que sí se consiguió en este período fue un Tratado comercial bilateral, que se explica tanto por las necesidades de Estados Unidos de impulsar a Argentina hacia el sistema de cooperación americana que hegemonizaba, como por la necesidad imperiosa de los exportadores locales de conseguir nuevos mercados, frente a las dificultades de sus clientes europeos, y de abastecerse de bienes que ya Europa no podía proveer²⁶. Ese año, las exportaciones argentinas al país del norte crecieron fuertemente, producto de la demanda de lana, cuero, pieles y extracto de quebracho, proveniente del programa de defensa estadounidense.

El 7 de diciembre de 1941 Estados Unidos fue bombardeado por Japón, tras lo cual el país del norte le declaró la guerra. Enseguida, tanto Alemania como Italia le declararon la guerra a Estados Unidos. Argentina dictó un decreto el 9 de diciembre declarando a Estados Unidos “no beligerante”, luego de su entrada en la guerra, gesto que fue contestado positivamente por el gobierno de Roosevelt. En los decretos dictados durante esos días, se reiteraba la condición de neutral del país, establecida en 1939.

Ante la nueva situación internacional, Estados Unidos y Chile propusieron convocar a una tercera reunión de consulta, que se realizó en Río de Janeiro del 15 al 28 de enero de 1942. Para Estados Unidos, estaba claro que la seguridad de América estaba en peligro, por lo cual, de acuerdo a lo establecido en La Habana, todos los países americanos debían romper relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con el Eje. El objetivo sería frenar las actividades de espionaje y sabotaje que pudieran ocasionar las representaciones de los países enemigos, amprándose en las inmunidades diplomáticas y a través de organizaciones que contarían con el aval y al apoyo de embajadas y consulados alemanes, italianos y japoneses. También se buscaba lograr acuerdos para la cooperación militar y naval y tomar medidas para hacer frente a los problemas económicos que se derivarían de la globalización de la guerra. Sin embargo, Estados Unidos no presionó –al menos hasta la Conferencia de Yalta de febrero de 1945- para que los países americanos declararan la guerra al Eje. Sí para que rompieran relaciones, y esa sería la gran discusión con la Argentina en la Reunión de Río, ya que para el país del sur alcanzaba con declarar la “no beligerancia” y darle un trato amistoso a Estados Unidos y a los países americanos que pudieran entrar en

²⁵ Sobre las negociaciones con Estados Unidos para la provisión de armamentos, véase Ruiz Guiñazú, Enrique 1944 *La política argentina y el futuro de América* (Buenos Aires: Huemul).

²⁶ El texto completo del Convenio Comercial, firmado el 14 de octubre de 1941 por Ruiz Guiñazú y Armour establecía que ambas naciones se otorgarían mutuamente el trato de nación más favorecida y trato nacional en todas las cuestiones relacionadas a derechos aduaneros –aún cuando se excluían una serie de productos-.

la guerra, sin el riesgo que implicaba la ruptura de relaciones, considerada como una media de “prebeligerancia” que se alejaba de la neutralidad que históricamente había preservado el país del sur. Entendida así, la solidaridad panamericana tenía que ver con la ayuda económica y, por lo tanto, con la “no beligerancia” se cumplía, de acuerdo con la interpretación de Castillo y Ruiz Guiñazú, con lo acordado en La Habana.

En el mes siguiente al bombardeo japonés y antes de la Reunión de Río, nueve países de América Central y el Caribe habían declarado la guerra al Eje, lo cual generó protestas argentinas, entendiendo que no se estaban llevando a cabo las previas consultas generales que se habían estipulado en las conferencias anteriores. Además, México, Venezuela y Colombia habían roto relaciones con el Eje. Inmediatamente después de la reunión panamericana, y producto de los acuerdos de la misma, se sumaron otros seis países sudamericanos a la ruptura de relaciones. Sólo Argentina y Chile mantendrían las relaciones con el Eje durante varios meses, tema que, como será abordado en el capítulo siguiente, llevó a la máxima tensión la relación bilateral.

En los días previos a la Reunión de Río, la cancillería argentina llevó adelante diversas gestiones para buscar unificar posiciones con otros gobiernos latinoamericanos y evitar quedar aislada en Río. El 7 de enero de 1941, camino a Río, hubo en Buenos Aires una reunión entre los cancilleres de Chile, Bolivia, Paraguay, Perú y Argentina. En la misma, si bien no se llegó a acordar ninguna postura común, Ruiz Guiñazú aprovechó para informar que Argentina no aceptaría ningún procedimiento “automático” para romper relaciones, ni una alianza entre los países de la región. Ese mismo día, Hull informaba vía telegrama a Armour de las quejas del gobierno argentino que le había transmitido Espil en relación de la adhesión de nueve países americanos al Pacto de Alianza que firmaron 26 países del todo el mundo en Washington para luchar contra el Eje, lo cual violaría los mecanismos de consulta instalados en 1938 en el sistema panamericano²⁷.

La tercera Reunión de Consulta de Cancilleres se realizó en Río de Janeiro entre el 15 y el 28 de enero de 1942 y contó con la participación de los 21 países que integraban la Unión Panamericana. El programa incluía dos puntos: protección del hemisferio occidental y solidaridad económica. La presidió el influyente canciller brasilero, Oswaldo Aranha. La delegación argentina estaba presidida por el canciller Ruiz Guiñazú. La delegación estadounidense estaba encabezada por el Subsecretario de Estado, Sumner Welles²⁸.

En las instrucciones argentinas se destacaba la negativa a adoptar la principal medida que impulsaba Estados Unidos: la ruptura de relaciones con el Eje. Además, la delegación argentina debía oponerse a cualquier alianza militar panamericana: *“La Delegación Argentina no está autorizada entonces a adherir a ninguna declaración general de guerra o de ruptura de relaciones diplomáticas. Si*

²⁷ Telegrama de Hull a el embajador en Buenos Aires Armour, Washington, 7 de enero de 1942. Cfr. *FRUS*, 1942, Vol. V, pp. 24-25.

²⁸ Hull debió permanecer en Washington atendiendo las alternativas del ingreso de Estados Unidos en la guerra. Estados Unidos estuvo representado por el segundo de la cancillería de su país, mientras que el resto de los países estaban representados por los titulares de sus cancillerías.

llegara a proponerse alguna de esas dos medidas, la Delegación Argentina deberá consultar previamente con el Poder Ejecutivo la actitud a asumirse. En esas condiciones, la colaboración acordada no puede suponer para la Argentina ninguna intervención en operaciones militares o navales comunes, que comprometan a fuerzas del país en actos ajenos a una estricta situación de defensa de lo que considera su propio territorio, incluyendo el archipiélago de las Malvinas. Debería considerarse a este efecto, que la coordinación de esa defensa así limitada, con la defensa de los otros países, realiza el principio de colaboración a que se reviera la Declaración XV [de La Habana]”²⁹. En ese momento había una opinión mayoritaria, en la clase dominante, en el sentido de que había que mantener la neutralidad³⁰.

El objetivo de Estados Unidos era que todos los países del continente rompieran relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con el Eje y que, además, se desarrollara en Río una estrategia militar unificada para asegurar la defensa militar de todas las repúblicas americanas³¹. En el caso de las instrucciones de Estados Unidos, éstas debieron ser precisadas, una vez que Welles informó desde Río de Janeiro al Departamento de Estado, dos días antes del inicio de la Reunión, que Argentina había intentado conformar un bloque compuesto por los cinco países con los que se había reunido en Buenos Aires una semana antes para oponerse a las declaraciones conjuntas de la ruptura de relaciones con el Eje³². El 15 de enero, Berle le envió a Welles nuevas instrucciones de Hull, en las que éste le planteó es que era preferible que no hubiera unanimidad entre todos los países americanos a adoptar una fórmula de compromiso. Según el Secretario de Estado, la actitud firme de la delegación estadounidense, apoyada por la mayoría de los países, obligaría a ceder a Argentina. Y si así no ocurriera, era mejor obtener un voto por la mayoría que planteara la ruptura de relaciones con el Eje. Welles defendería el criterio opuesto: había que salvar la unanimidad de las resoluciones, aún al precio de tener que ceder para lograr el voto argentino. Este sería el punto principal de discusión en Río y tendría consecuencias fundamentales al interior del Departamento de Estado y en la relación bilateral con Argentina.

El proyecto de ruptura, inspirado en estos objetivos estadounidenses, fue presentado por México, Venezuela y Colombia en la Comisión Política de la Reunión de Río. Contenía cuatro puntos: 1. Las repúblicas americanas declaran que la amenaza contra una de ellas es como un acto de agresión contra todas; 2. confirman su completa solidaridad y determinación de cooperación para la protección mutua; 3. establecen que ninguna de ellas podrá seguir manteniendo sus relaciones políticas, comerciales y financieras con los gobiernos de Alemania, Italia y Japón, y declaran que tomarán individual o

²⁹ “Instrucciones al señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Enrique Ruiz Guiñazú, que concurre en nombre del Gobierno argentino a la Tercera Reunión de Cancilleres convocada en Río de Janeiro el 15 de enero de 1942” (AMREC, *Libro de Instrucciones expedido a los agentes diplomáticos argentinos, 1854-1947*, pp. 422-423).

³⁰ Hasta Justo, que luego tuvo posiciones más aliadófilas, felicitó a Ruiz Guiñazú por su actuación en Río.

³¹ Cfr. Welles, Sumner 1944 *The time for decision* (New York: Harper & Brothers), p. 225. Una extensa selección de documentación sobre la intervención estadounidense en Río se encuentra en *FRUS*, 1941, Vol. V, pp. 6-48. A diferencia de las conferencias anteriores, en ésta la delegación estadounidense no presentó un Informe Final, debido a las controversias suscitadas entre Hull y Welles. Esta ausencia de Informe Final y sus motivos están reflejados en un Memorandum del Departamento de Estado del 25 de abril de 1947 (NARA, DS, Third Consultive Meeting of Foreign Ministers of American States).

³² Cfr. Hull, Cordell 1948 *The Memoirs* (New York: The Mac Millan Company). (1948).

colectivamente las medidas para la defensa de América; y 4. antes de reanudar sus relaciones con las potencias agresoras, lo considerarán entre sí para que dicha resolución tenga un carácter colectivo y solidario³³. Argentina y Chile rechazaron este proyecto. El canciller argentino se opuso a la obligatoriedad de la propuesta norteamericana, concretada en el proyecto mencionado. Ruiz Guiñazú fundamentó su posición en varias oportunidades. Ya lo había hecho, antes de la Reunión, en el “Cuadro de la política internacional argentina”, presentado ante el Senado el 19 de julio de 1941. También lo había ratificado en declaraciones luego de la reunión con los cancilleres en la primera semana de enero de 1941. En esta última oportunidad había manifestado que *“La solidaridad americana, como expresión sincera de deseos y actos de ‘asistencia recíproca’ y de ‘cooperación defensiva’, no implica automatismos y menos se confunde con alianzas militares. (...) No le es dable aceptar a la Argentina, sin intervención del H. Congreso, acuerdos militares ni adoptar eventuales actos de prebeligerancia que pueden disminuir su actuación de país independiente”*³⁴.

La discusión en Río giró en torno al alcance que debía tener la “solidaridad americana”, según lo acordado en Lima, y reafirmado en Panamá y La Habana. Mientras que Ruiz Guiñazú definía que el alcance de la solidaridad tenía que ser el de la Declaración de Lima, para Hull ésta debía llegar hasta el compromiso acordado en La Habana, por medio de la Resolución XV, de la que interpretaban que debía desprenderse la ruptura continental de las relaciones con el Eje.

Frente a la propuesta de México, Colombia y Venezuela, Ruiz Guiñazú propuso cambiar la frase *“no podrán continuar manteniendo relaciones diplomáticas”*, por otra que dijera: *“podrán no continuar manteniendo...”*. El 21 de enero, por intermediación del canciller brasileño Aranha, se propuso otro texto. En el mismo, se subordinaba la ruptura efectiva a la aprobación de los poderes constitucionales de cada país en el ejercicio de su soberanía, con lo cual se reducía el “automatismo” de la declaración. Brasil realizó todos los esfuerzos posibles para lograr la unanimidad y el voto argentino porque temía que su vecino se aislara en el continente, lo cual incluso pondría en peligro de guerra o conflicto la región del sur³⁵. Esta nueva redacción fue juzgada por el canciller argentino como pasible de ser aprobada, aunque debía consultar con su gobierno. Pero la respuesta del gobierno argentino no fue positiva: *“En su respuesta, el doctor Castillo me hizo presente que aún cuando este texto no nos creaba un compromiso inmediato, traería una expectativa perjudicial sobre la ruptura”*³⁶. Las negociaciones continuaron en Río el 23 de enero. Ese día Welles envió a su superior Hull un telegrama en el que le comunicó que

³³ “Informe presentado por el Exco. Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Doctor Enrique Ruiz Guiñazú, al Excmo. Señor Vicepresidente de la Nación, en ejercicio del Poder Ejecutivo, Doctor Ramón S. Castillo”, Buenos Aires, 11 de marzo de 1942. Cfr. Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1941-1942, tomo I.

³⁴ *La Nación*, 8 de enero de 1942.

³⁵ La actitud brasilera, que se negó a aislar a Argentina, fue fundamental para volcar a Welles hacia la posición de defender la unanimidad en Río. Entre las razones por las cuales Brasil insistió en preservar a toda costa la unanimidad continental, se destacó el temor de los jefes militares frente al potencial expansionismo de una Argentina que quedara marginada del sistema interamericano. También fue importante para que Argentina no fuera el único país “díscolo” la posición de Chile, en el que los sectores nacionalistas y la presencia alemana eran muy importantes.

³⁶ Cfr. Ruiz Guiñazú, Op. Cit., p. 84.

presentaría una nueva fórmula que, en caso de no ser aprobada por Argentina, al menos sería votada por 19 países. Sin embargo, horas más tarde, Hull, ya en su casa, se enteró por radio que se había alcanzado un acuerdo entre los 21 países participantes, que implicaba que Argentina no debería romper relaciones con el Eje. Según cuenta el propio Hull en sus memorias, enseguida llamó al Departamento de Estado y se enteró que Welles no había informado sobre este acuerdo³⁷. Entonces lo llamó a Roosevelt y a su vez a Welles, manteniéndose una conversación simultánea entre los tres. Allí Hull recriminó a Welles por haber cambiado sin consultarlo la política de Estados Unidos y por haber aceptado una redacción que implicaba haberse rendido ante Argentina. Roosevelt, de todos modos, aprobó la actuación de Welles con el argumento de que él era el que estaba en Río y por lo tanto tendría más razones para definir la mejor estrategia³⁸. Welles se había salido con la suya, pero fue en algún sentido una victoria pírrica, ya que Hull nunca le perdonaría haberle hecho fracasar su intransigencia política para con Argentina³⁹. Tiempo después, y en parte por el enfrentamiento con Hull ocasionado por sus diferencias en la política para con Argentina, Welles debió abandonar el Departamento de Estado⁴⁰.

Argentina presentó entonces una nueva redacción del artículo tercero, en el que la ruptura de relaciones pasaba a ser una mera “recomendación”. Esta versión, con cambios mínimos, fue apoyada por

³⁷ Hull dedica varias páginas de sus memorias a analizar la Reunión de Río, en la que la principal cuestión fue el “problema argentino”, ese “mal vecino” que tantos dolores de cabeza le traería al Departamento de Estado en los años siguientes.

³⁸ Al día siguiente, 24 de enero, Welles le envió un telegrama a Roosevelt, planteándole la completa confusión que sentía luego de la conversación con Hull la noche anterior, y recordándole que, antes de salir para Río, Roosevelt le había manifestado que uno de los objetivos de la delegación estadounidense era mantener la unidad continental, lograda gracias a la política del “buen vecino”. Según el Subsecretario de Estado, en las dos semanas que llevaba en Río había trabajado día y noche para lograr este objetivo. En ese telegrama le explica, además, de la preocupación de Vargas y Aranha para evitar una ruptura entre Brasil y Argentina, dejando aislada a esta última. Lo mismo afirma acerca de los cancilleres de Bolivia y Uruguay. Y reafirma su opinión de que había que preservar la unidad continental a toda costa: “*It seemed to me, therefore, in the highest interest of our own country, that I should make every effort to preserve unity and yet at the same time achieve the objectives upon which you and I agreed*”. Al final de este extenso telegrama, Welles le agradece a Roosevelt por lo que dijo la noche anterior –en la conversación tripartita que compartieron con Hull–, aprobando la política que Welles estaba llevando en Río. Y aprovecha para insistir en que él actuó conforme a las instrucciones del presidente y que a la vez mantuvo permanentemente informado de todo al Secretario Hull, aunque lo frenético de las reuniones le hacían imposible consultarlo sobre cada palabra que se incluyera en una declaración. Cfr. *FRUS*, 1942, Vol. V, pp. 36-39.

³⁹ Welles realizó una encendida defensa de los acuerdos alcanzados en Río en un discurso que pronunció el 16 de febrero de 1942 en New York, ante la Cámara de Comercio Cubana en los Estados Unidos (AMREC, III Reunión de Cancilleres, “Comentarios generales sobre la Tercera Reunión de Cancilleres”). Véase también Welles, *Op. Cit.*

⁴⁰ Algunos autores analizaron el conflicto entre Hull y Welles, o entre los “internacionalistas” y los “latinoamericanistas” dentro del Departamento de Estado, como una expresión de la lucha entre dos coaliciones de diplomáticos de la cancillería estadounidense, que se explica por la lucha burocrática que caracterizó al período. Un fiel exponente de esta tesis, que no compartimos, es Randall Woods, que la analiza en su capítulo titulado “Latin Americanist vs. Internationalist: The Rio Conference of 1942”, en Woods, Randall 1979 *The Roosevelt Foreign-Policy establishment and the ‘good neighbor’*. *The U.S. and Argentina 1941-1945* (Lawrence: Regent Press of Kansas), pp. 21-42. El grupo de “latinoamericanistas” era dominante en la delegación que encabezaba Welles. En una línea interpretativa similar, para Escudé, Welles había logrado en Río imponerle límites a la “prestige-frage” que obsesionaba a Hull, rompiendo así la verdadera tendencia histórica de la política estadounidense hacia Argentina, que siempre había estado más cerca de la competencia por el prestigio –que subordinaba en alguna medida a las relaciones económicas argentino-estadounidenses– que de la política del “buen vecino”. Cfr. Escudé, Carlos 1983 *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, (Buenos Aires: Editorial de Belgrano), p. 224. Rapoport y Spiguel discuten con esta interpretación de la lucha entre “duros” y “blandos” en Washington, en la primera parte del capítulo 3 de su último libro. Cfr. Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio 2009 *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo* (Buenos Aires: Emecé).

los cancilleres brasilero y chileno. Finalmente, Estados Unidos debió transigir y aceptó una simple recomendación de romper relaciones diplomáticas con el Japón, Alemania e Italia. En la negociación, Welles se aseguró, antes de aceptar, que Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú romperían inmediatamente relaciones con el Eje, cosa que ocurrió antes de que terminara el mes de enero. La redacción del Artículo III de la Resolución I, que pasaba a contener entonces tres declaraciones y una recomendación, quedó así: *“Las Repúblicas Americanas, siguiendo los procedimientos establecidos por sus propias leyes y dentro de la posición y circunstancias de cada país en el actual conflicto continental, recomiendan la ruptura de sus relaciones diplomáticas con el Japón, Alemania e Italia, por haber el primero de esos Estados agredido y los otros dos declarado la guerra a un país americano”*⁴¹. Según Ruiz Guiñazú, *“Esta fórmula contempla la libertad de acción con que, en el concierto americano, obran las repúblicas americanas, impulsadas por propósitos semejantes pero actuando dentro de sus propios regímenes y dentro de la posición y circunstancias en que se desenvuelve cada país. (...) La solidaridad de América, que presente unidas a todas las Repúblicas que la forman, no implica que todas ellas vivan de igual manera y experimenten las mismas necesidades. La única igualdad que reconocen es la jurídica para presentarse como entidades políticas con los mismos derechos. Pero en el orden cultural y en el orden económico las desemejanzas existentes conducen a que cada una siga su propia política”*⁴². Entre los argumentos del canciller, además de los “principistas” antes mencionados, también se destacan el “geográfico” –Argentina se hallaba demasiado lejos de Estados Unidos como para ser protegida por éste y ubicada dentro de su esfera de influencia-, el “económico” –la ventaja de mantener la libertad para negociar con los países del Eje, cuya posible victoria aún era una hipótesis para muchos- y los “jurídicos” –el principio de autodeterminación de los pueblos, la falta de una alianza entre los estados americanos y el carácter extracontinental del bombardeo japonés a Pearl Harbor y otras bases del Pacífico, que en definitiva no era una típica agresión continental porque se trataba de posesiones asiáticas de Estados Unidos-. El segundo de ellos, quizás el que más discusiones generó, tenía que ver con el significado y alcance que se le atribuía a la Declaración de Lima y a la Resolución XV de La Habana. Justamente en torno a este punto se aprobó también la Resolución XVII, que además de ratificar la Resolución XV de La Habana, recomendaba a los gobiernos americanos que adoptasen medidas legislativas tendientes a prevenir y reprimir actos contra las instituciones democráticas y que ampliasen su sistema de vigilancia para evitar las actividades subversivas. También aconsejaba esta resolución a la Unión Panamericana para que eligiese un Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política. Hubo otras resoluciones de carácter político, pero ninguna revistió la importancia de la Resolución I.

En su libro publicado en 1944, Ruiz Guiñazú justificaba su actuación en Río también en la tradicional reivindicación de los lazos argentinos con Europa: *“Celosos defensores en Río de Janeiro de*

⁴¹ Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Op. Cit., p. 180.

⁴² “Informe presentado por el Exco. Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Doctor Enrique Ruiz Guiñazú, al Excmo. Señor Vicepresidente de la Nación, en ejercicio del Poder Ejecutivo, Doctor Ramón S. Castillo”, Buenos Aires, 11 de marzo de 1942. Cfr. Memoria Presentada al Honorable Congreso de la Nación, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, período 1941-1942, tomo I, pp. 124-125.

la soberanía y de la autodeterminación, no hemos excluido y no excluirémos jamás al Continente, del que se nos habla como de una patria sin fronteras. Nuestra confraternidad sincera y profunda, enlazó con un movimiento solidario americanista los ideales jurídicos y políticos que son, en el fondo, expresión universalista del sentido constitucional, el cual sólo repudia a los desarraigados, como mortales elementos de decadencia y bastardía. Para nosotros, el océano Atlántico no es una frontera con Europa. Ha sido desde nuestro origen un ‘mar interior’ para las necesidades vitales del país; así como Francia, España e Italia, los miembros actuantes de una misma comunidad latina, e Inglaterra, un cooperador asiduo de nuestro progreso” (Ruiz Guiñazú, 1944: 21). En la línea que habían trazado Sáenz Peña y Quintana en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), el canciller reivindicaba la histórica relación privilegiada con Europa.

Hubo varias resoluciones sobre temas económicos que, por medio de recomendaciones, tendían a que la solidaridad continental se tradujera en una acción positiva para asegurar una movilización económica capaz de asegurar la eficaz defensa del continente. La ayuda económica estadounidense era la principal preocupación de los países latinoamericanos. Algunas de las resoluciones planteaban la necesidad de fomentar la economía a través de la mejora de los medios de transportes y servicios navales. Estados Unidos, por su parte, se comprometió a invertir capitales en las repúblicas americanas y se ganó el apoyo de los países del Caribe, América Central y los del norte de Sudamérica luego de comprometerse a eliminar todas las tarifas a los materiales de guerra, negociar contratos de largo plazo para las materias primas y garantizar ayuda para el desarrollo de las industrias latinoamericanas, con el objetivo de estabilizar y diversificar sus economías. El canciller argentino, siguiendo instrucciones, se entrevistó con Welles para profundizar las negociaciones con el objetivo de obtener ayuda estadounidense para la provisión de armamentos y para el desarrollo de algunas industrias pesadas en Argentina⁴³. Welles le respondió negativamente, indicando que en tanto Argentina no cumpliera con la recomendación de romper relaciones con el Eje y contribuyera efectivamente, según lo entendía Estados Unidos, a la defensa de América contra los ataques externos, no podía esperar ayuda estadounidense. El propio embajador Armour, en telegrama enviado a Welles el 15 de enero, proponía utilizar como presión, para convencer a Argentina de votar la ruptura de relaciones, el tema de la asistencia de Estados Unidos para la compra argentina de material esencial para su defensa y otros productos que le eran indispensables⁴⁴. Se iniciaban, así, las represalias por la postura neutralista en Río.

Balance de la participación argentina en las Reuniones de Consulta de Cancilleres de países americanos

⁴³ El Departamento de Estado conocía a la perfección cuáles serían los reclamos económicos que Argentina podría hacerle a Estados Unidos: materiales básicos para su industria y armamentos eran dos de los principales. Ruiz Guiñazú niega esta gestión ante Welles. Cfr. Ruiz Guiñazú, Op. Cit.

⁴⁴ Telegrama de Armour a Welles, Buenos Aires, 15 de enero de 1942. Cfr. *FRUS*, 1942, Vol. V, pp. 27.

La Reunión de Panamá registró un amplio entendimiento entre las delegaciones estadounidense y argentina. La relativa distensión en la relación se debió, en primer lugar, a que no se plantearon temas conflictivos, en los que ambas cancillerías tuvieran posiciones opuestas. Roosevelt y Ortíz coincidían en mantener la neutralidad, y a la vez en comerciar –en un caso, armas y municiones, en otro, alimentos y materias primas- con los países beligerantes y en particular con Gran Bretaña y Francia. Era una neutralidad benévola para con los Aliados, y por ello fue apoyada, por ejemplo, por el gobierno inglés. Para algunos analistas, la ausencia de Hull permitió a la delegación de su país manejar sus posiciones más flexiblemente, y otro tanto ocurrió con la delegación argentina, al ser Melo un político muy avezado y que estaba lejos de la intransigencia de Saavedra Lamas y Cantilo, que habían sido los grandes protagonistas de las dos últimas conferencias. Las mayores divergencias se dieron en cuestiones más bien puntuales: el patrullaje o no en la declarada zona de seguridad marítima, establecida en la Declaración de Lima, y el tratamiento que debía dárseles a los submarinos de los países beligerantes. Argentina negoció y aceptó la creación de la zona de seguridad, pero se opuso al establecimiento de un compromiso obligatorio de realizar patrullajes navales para respetar el derecho a conservar a esa zona libre de todo acto hostil por parte de cualquier país beligerante. Así, el proyecto estadounidense fue aprobado, pero sin el patrullaje compulsivo, que era uno de sus puntos fundamentales para hacer efectiva la zona de seguridad. Con las salvedades señaladas, en todas las demás resoluciones la Argentina se sumó al resto de los países. Según Sumner Welles fue tal la vocación de cooperación de la delegación argentina que le sugirió al Hull que enviara a Buenos Aires una nota de felicitación por su posición. Welles afirma, en el reporte final de su delegación, que lo más destacable e importante de la reunión de Panamá fue la unidad de todas las delegaciones. Esta unidad necesitó de ciertas concesiones por parte de Estados Unidos, situación que se repetiría en las reuniones de 1940 y 1942.

En los primeros meses de 1940 fracasó la audaz iniciativa argentina, fogueada por Gran Bretaña, de que los países americanos declararan la “no beligerancia”. Estados Unidos, inmerso en plena campaña electoral presidencial, mantuvo su política neutral. Pocas semanas después, paralelamente al debilitamiento de la posición británica en Europa, la política estadounidense daría un giro, pero también la Argentina, producto de las presiones pro-neutralidad de la mayoría de la clase dirigente. En la Reunión de La Habana se produjo una panamericanización, de hecho, de la Doctrina Monroe. Melo planteó en la Segunda Reunión una serie de “condiciones” para firmar la Convención y el Acta de La Habana, pero finalmente terminó aceptándolas, luego de que las modificaciones que propuso fueran incorporadas y éste recibiera el visto bueno de Castillo para aprobar la iniciativa estadounidense. Hasta el congreso argentino, aún con un año de retraso, terminó aprobando la Convención de La Habana, situación contraria a la “tradicción” de no ratificar lo que se votaba en las conferencias panamericanas. ¿Por qué aceptó Argentina las iniciativas estadounidenses? En parte por la renovada expectativa de que se firmase un tratado comercial bilateral. Estados Unidos utilizó hábilmente la promesa de concesiones de créditos – incrementando los recursos del *Exim Bank* en varios cientos de millones de dólares- y de acceso a su

codiciado mercado para lograr el apoyo latinoamericano a sus planes de defensa continental y a la suerte de “continentalización” de la Doctrina Monroe, aún sin adoptarse ésta formalmente como doctrina hemisférica. Estados Unidos dio un paso importante en el objetivo de alinear a los demás países americanos en lo que sería su política exterior, cada vez más volcada a entrar a la guerra. Estados Unidos, en La Habana, consolidó su sistema de “reciprocidades”, a través de lo que después se plasmó en acuerdos bilaterales. Se había llegado al máximo compromiso panamericano luego de medio siglo de existencia de las conferencias continentales. La Unión Panamericana, que había esquivado hasta entonces las cuestiones políticas, ahora discutía medidas colectivas para defenderse de la intervención de países beligerantes en el continente. Se preparaban las bases para la reacción conjunta ante la probable intervención de Estados Unidos en la guerra. Este fue el último cónclave panamericano en que las posiciones argentina y estadounidense habían podido convivir sin mayores tensiones. El acercamiento bilateral ocurrido entre finales de 1940 y principios de 1941 duró poco, tanto por el cambio de política de Estados Unidos en relación con la guerra, como por los cambios políticos internos que alejaron a Roca (h) y a Pinedo del gobierno de Castillo y reforzaron la posición de los partidarios de la neutralidad. La inminencia de la entrada de Estados Unidos en la guerra, y su concreción tras el bombardeo japonés, produjo un cimbronazo en el sistema panamericano. Estados Unidos mostró los frutos que había ocasionado su política de “reciprocidad” desarrollada en los últimos tiempos, y logró encolumnar a buena parte de los países latinoamericanos, que o bien rompieron relaciones con el Eje o le declararon la guerra, aún antes de la Reunión de Consulta. Argentina, por su parte, hizo todas las gestiones posibles para evitar la arremetida diplomática estadounidense.

En la Reunión de Río, Argentina logró su cometido. Todo lo que allí se aprobó tenía el carácter de recomendaciones y declaraciones, sin que pudieran atribuírsele a ninguna de ellas los alcances que hubiera tenido un Tratado o una Convención. Aún a riesgo de quedar aislada, y en principio sólo secundada por Chile, la diplomacia argentina llevó la tensión hasta el límite y consiguió que Brasil y otros países, que no compartían la postura argentina, al menos presionaran a la diplomacia estadounidense para procuraran por todos los medios la búsqueda de la unanimidad, que no quebrara el sistema panamericano. En ese contexto, la diferencia de estrategias entre los grupos que lideraban Hull y Welles trasladó la tensión a las más altas esferas del gobierno estadounidense, hasta que el propio Roosevelt terció a favor de Welles, que juzgó más oportuno ceder frente a Argentina para mantener la unanimidad continental, aunque con el compromiso de seis países de cumplir la recomendación de la ruptura de relaciones inmediatamente. El precio, para Argentina, fue quedar al margen de la ayuda económica y militar que Estados Unidos estaba desplegando hacia otros países de América, a través de acuerdos comerciales o de asistencia financiera. Ya en esa reunión, Ruiz Guiñazú tuvo recibió una respuesta negativa de Welles, quien condicionó la ayuda estadounidense a que Argentina rompiera relaciones diplomáticas con el Eje, situación que no ocurriría en los dos años siguientes y que generaría una creciente tensión bilateral, que no hizo sino profundizarse cuando el gobierno conservador, que tan férreamente había defendido la

neutralidad en las Reuniones de Consultas de Cancilleres, fue depuesto por un golpe militar el 4 de junio de 1943. Se abriría allí un nuevo capítulo de confrontación en la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos.