

CARLOS SAAVEDRA LAMAS
POR VICENTE BERASATEGUI

SEPTIEMBRE 2009

Carlos Saavedra Lamas**Vicente Berasategui, diplomático, ex Embajador argentino en el Reino Unido.*

La labor que desarrollara el Dr. Saavedra Lamas es tan vasta y destacada que no es posible resumirla en una breve presentación. Medalla de Oro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Rector de la Universidad, Ministro de Justicia e Instrucción Pública, poseedor de una fuerte personalidad y de una voluntad de hierro, jurista de nota, jefe riguroso y excelente en la dialéctica, desde su juventud se destacó como un parlamentario y académico de fuste, especializado en el derecho laboral y en la consolidación de los mecanismos de arbitraje internacional. Su sensibilidad social lo llevó a concluir su proyecto de Código Nacional del Trabajo, que presentara con gran éxito en 1928 en la Undécima Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra, para cuya Presidencia fue elegido por su "intelectualidad magistral", en las palabras del entonces Director General de la O.I.T. En definitiva, muchas de las disposiciones del Código de Saavedra Lamas fueron incorporadas a la legislación argentina, a mediados de la década de los años 40.

Sus esfuerzos en el campo laboral le valieron el reconocimiento nada menos de quien militaba en otra corriente política, el Dr. Alfredo Palacios. Eran otros tiempos, cuando más allá de las diferencias en la dirigencia política era posible destacar las virtudes del adversario y tender puentes en la tarea de construir la República.

Saavedra Lamas llega a la Cancillería en 1932, en una coyuntura particularmente difícil. El mundo sufría las consecuencias de la gran crisis de 1929 y ya se hacían sentir las ideologías que terminarían por asolar a Europa y nos llevarían a una guerra mundial que cambió, a un precio terrible, la configuración política internacional. Nuestro Canciller siempre rechazó las ideologías, entendidas como lo que podríamos calificar de "utopías radicalizadas". Su personalidad reflejaba un cuidadoso equilibrio entre sus ideales y las realidades políticas.

Entre los primeros, estaba su constante preocupación por la paz. Un ideal que, en definitiva, servía también al progreso de la República. Desde que en 1868 aquel distinguido jurista que era Carlos Calvo se pronunciara contra la intervención de otros estados en los países de la región, nuestros Cancilleres trazaron una línea de respeto a la soberanía nacional en las definiciones de Carlos Tejedor, Bernardo de Irigoyen y Luis María Drago. El recurso a la fuerza era inaceptable para imponer intereses nacionales o privados y no era posible perturbar la paz de la región. Saavedra Lamas seguía entonces, con dedicación y eficacia, una línea que coincidía con el interés nacional.

Este concepto de paz como fundamental para los objetivos de desarrollo de la República, unido a su condición de estudioso del campo laboral, atrajeron inmediatamente el interés de nuestro Canciller hacia la Sociedad de las Naciones, en cuanto primer intento de asegurar la paz y también por el reconocimiento de la importancia del sector social en su preservación, con la creación por el Tratado de Paz en 1919 de la Organización Internacional del Trabajo.

La paz en la región también preocupaba a Saavedra Lamas. Ya desde principios del siglo XX, nuestro país había ofrecido en varias ocasiones sus buenos oficios a Bolivia y Paraguay en relación con el diferendo sobre el Chaco Boreal, sin que fuera posible hallar una solución. Tampoco corrió mejor suerte la Comisión de Neutrales establecida por la Conferencia de Washington, presidida por los EE.UU. que, curiosamente, no estaba integrada por ninguno de los países vecinos a aquellos en conflicto.

Subsistía asimismo por aquel entonces el arduo debate a nivel interamericano sobre el principio de no intervención en los asuntos internos o externos de los estados, que había dividido a la

*Sesión Académica en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 10 de septiembre de 2009

Consejo Argentino
para las Relaciones
Internacionales
Uruguay 1037, 1° piso
C1016ACA
Buenos Aires
Argentina

Tel: ++54 (11) 4811-
0071 al 74

Fax: ++54 (11) 4815-
4742

cari@cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Argentina y los EE.UU. en la Sexta Conferencia Interamericana de La Habana, en 1928. Esta cuestión logró superarse tempranamente, en oportunidad de la Séptima Conferencia Interamericana, realizada en Montevideo en 1933, en la que fue evidente un entendimiento entre Saavedra Lamas y el Secretario de Estado Cordell Hull.

También asumía carácter urgente el estado de las relaciones económicas, como consecuencia de la crisis internacional y su impacto en el comercio exterior argentino, cuestiones que exceden el marco de mi intervención de hoy.

Por cierto no eran estos asuntos los únicos en la agenda de la Cancillería, pero sí aquellos que podían considerarse los más apremiantes. La forma en que el Dr. Saavedra Lamas condujo nuestra política exterior en la coyuntura pone en evidencia su habilidad para explotar cada oportunidad que se le presentó para promover el interés nacional.

La participación en la Sociedad de las Naciones no fue un asunto de fácil solución. Como se sabe, nuestro país fue miembro originario de esta organización, pero se retiró de su primera Asamblea cuando sus propuestas sobre el futuro de la Sociedad no prosperaron. Entre 1923 y 1926, cuatro tentativas del Presidente Marcelo de Alvear por obtener la ratificación del Pacto no tuvieron éxito.

Saavedra Lamas urgió esa ratificación y participó personalmente en los debates del Congreso, decisión que se formalizó el 25 de septiembre de 1933, con lo que fue posible la participación plena de la República en la única organización existente entonces con un mandato para preservar la paz. La ratificación fue acompañada con una interpretación que reafirmaba nuestra posición sobre la Doctrina Monroe, a la que se consideraba por lo que realmente era, una declaración política unilateral y no un acuerdo regional, como erróneamente la definía el artículo 21 del Pacto.

En sus intervenciones en los órganos de la Sociedad, la Cancillería del Dr. Saavedra Lamas mantuvo una línea de absoluta coherencia con ese objetivo de asegurar la paz. Así lo hizo en cada ocasión en que las potencias del Eje violaron el Tratado de Paz y el Pacto de la Sociedad. Cabe aquí recordar, por ejemplo, la adopción de medidas económicas y un embargo de armas respecto de Italia, a propósito de la invasión a Etiopía, pese a las reacciones adversas que se produjeron en sectores de la comunidad italiana en nuestro país. Ello no impidió que Saavedra Lamas tomara el camino que se había fijado la República,

un claro ejemplo de la importancia de no someter la política exterior a los vaivenes de situaciones coyunturales.

Mientras la Argentina se integraba a los trabajos de la Sociedad de las Naciones, nuestro Canciller debió abocarse a encontrar una solución al conflicto armado entre Bolivia y Paraguay. Procuró subsanar la deficiente composición de la Comisión de Neutrales, al constituir un grupo de apoyo con la participación de los países del A.B.C. y Perú, y luego debió advertir a la Comisión sobre la necesidad de evitar sanciones contra las partes, convencido que las presiones internacionales no eran el camino para poner fin al conflicto. En definitiva, la Comisión nunca estuvo en posición de lograrlo. Tampoco la Asamblea o el Consejo de la Sociedad de las Naciones pudieron aproximar a los beligerantes.

El Dr. Saavedra Lamas continuó intentando, con su característico tesón, un arreglo a la disputa. Finalmente, el 11 de mayo de 1935, se constituyó en Buenos Aires un grupo mediador presidido por nuestro Canciller e integrado por representantes de los EE.UU., Brasil, Chile, Perú y Uruguay que logró poco después, el 12 de junio de ese año, la firma del Protocolo que significó la terminación de las hostilidades. Le cupo también a Saavedra Lamas ejercer, durante buena parte de sus deliberaciones, la presidencia de la Conferencia que logró la aprobación del tratado de paz.

El Protocolo de 1935 estableció una Comisión Militar Neutral, presidida por un General argentino, encargada de los arreglos relativos al cese del fuego y la desmovilización de las fuerzas en oposición, misiones que cumplió eficazmente.

El éxito logrado en la conclusión del conflicto debe asignarse, sin duda alguna, al Dr. Saavedra Lamas. Tuvo, es cierto, la cooperación de otros países de la región, pero nadie estuvo tan activo como él en las distintas etapas de las gestiones diplomáticas que se realizaron.

La solución de esta disputa suscita la interesante cuestión del enfoque de nuestro Canciller sobre el papel de las fuerzas armadas, en apoyo a la política exterior de la Nación. En distintas ocasiones, Saavedra Lamas se refirió a las consecuencias negativas del armamentismo, del que dijo que absorbía capitales y energías y desordenaba el comercio internacional.

¿Desarme a cualquier precio? Ciertamente no. Dijo con meridiana claridad que “el derecho internacional no limitara jamás la legítima defensa de la Patria” y reclamó conciliar el pacifismo con el respeto a las instituciones armadas, a las que calificó de “custodios insustituibles”

de los pueblos. Un derecho a la legítima defensa que reconoce la Carta de las Naciones Unidas como immanente y presupone un equilibrio razonable en el balance militar con otros países.

Bien sabía Saavedra Lamas de esta realidad que nos impone el monopolio de la fuerza armada por los estados nacionales, de lo que es siempre necesario precaverse. Conviene recordar, a este respecto, que sus exitosas gestiones durante el conflicto por el Chaco Boreal estuvieron apoyadas por el despliegue, a lo largo de los 800 km. de frontera con los beligerantes, del Destacamento Mixto Formosa, integrado por una agrupación de tropas de todas las armas y servicios del Ejército y la Armada.

Disponía también el Canciller de los medios para proteger ese equilibrio razonable, que fue una constante en nuestra política militar hasta no hace mucho, más allá de diferencias políticas partidarias. Prueba de ello fue la ley de armamentos de 1926 que se ejecutó durante las Presidencias de Marcelo de Alvear, Hipólito Yrigoyen y Agustín P. Justo.

En el caso de la Armada, por ejemplo, se encaró durante esos Gobiernos una amplia renovación de nuestras fuerzas navales. La Cancillería tuvo especial cuidado, al propio tiempo, de protestar cuando en 1937 los EE.UU. transfirieron al Brasil seis destructores. Paralelamente, se había ordenado la construcción en el Reino Unido del crucero La Argentina y de siete destructores.

Más allá del concepto de legítima defensa y la necesidad de un equilibrio de fuerzas, situaciones inesperadas pueden requerir un despliegue imprevisto. De esto también supo nuestro Canciller, cuando la Argentina desplazó una pequeña pero moderna formación naval, compuesta por el crucero 25 de Mayo y el destructor Tucumán, para socorrer a ciudadanos argentinos y de otras nacionalidades durante la guerra civil española. Me parece que este sería el único caso de un país sudamericano que despacha una fuerza naval para operar, con fines humanitarios, en un país europeo.

Está claro entonces que, en el pensamiento de Saavedra Lamas, hay un rotundo no al armamentismo, pero un igualmente rotundo sí al mantenimiento de fuerzas apropiadas para un equilibrio militar razonable en la región o enfrentar situaciones imprevisibles.

Pero fue más allá, al anticipar lo que el futuro nos depararía. Al referirse a la Comisión Militar Neutral, responsable de ejecutar la separación y reducción de fuerzas al finalizar la Guerra del Chaco, la llamó “una fuerza internacional, enviada como policía internacional, para sepa-

rar a dos ejércitos en guerra”. Saavedra Lamas ya pensaba en términos de fuerzas internacionales desplegadas para el mantenimiento de la paz, tal como lo hacen hoy las Naciones Unidas.

En consonancia con el objetivo de asegurar un clima de paz, Saavedra Lamas logró un singular éxito diplomático, el Tratado o Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación, conocido también en aquel entonces como el Pacto Argentino o Pacto Saavedra Lamas.

El Pacto Antibélico era superior, sin duda, al Pacto Briand-Kellogg, concluido originariamente en 1928 por los Cancilleres de Francia y los EE.UU. Su condena de las guerras de agresión parece más precisa que una invocación general a la renuncia a la guerra como instrumento de políticas nacionales. El Pacto Antibélico contenía además una cláusula de no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza, doctrina argentina que Saavedra Lamas había promovido en las negociaciones relativas al conflicto en el Chaco Boreal. Nada decía el otro Pacto a este respecto. El Pacto Antibélico incluía además un mecanismo detallado de conciliación, mientras que el Pacto Briand-Kellogg no tenía disposición alguna sobre un procedimiento para la aplicación de medios de solución pacífica de las controversias.

Merece también subrayarse la habilidad del Canciller para promover la universalidad del Pacto Antibélico. El 10 de octubre de 1933, durante la visita del Presidente Justo al Brasil, ambos países firmaron el documento. Al propio tiempo, Saavedra Lamas logró que Chile, México, Paraguay y Uruguay adhirieran al Pacto. Dos meses después se reunió en Montevideo la Séptima Conferencia Interamericana, ocasión en la que el Canciller promovió la aceptación del Pacto por los participantes, con señalado éxito. El propio Secretario de Estado Cordell Hull anunció la adhesión de su país al instrumento. Pocas semanas más tarde, el 17 de enero de 1934, el Pacto Antibélico estaba a consideración del Consejo de la Sociedad de las Naciones. En apenas tres meses, en una operación diplomática que merece admiración profesional, el Pacto alcanzaba jerarquía de instrumento universal, que fue consolidando hasta lograr la respetable cifra, para la época, de 28 adhesiones.

La reputación de nuestro Canciller como diplomático y jurista distinguido fue por entonces reconocida en amplios círculos internacionales, incluidos sectores de gran relevancia académica. No es de extrañar que asumiera, en septiembre de 1936, la Presidencia del décimo séptimo período de sesiones de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, oportunidad en la que la delegación argentina

logró la adopción de una resolución encomendando a una comisión especial estudiar la aplicación de los principios del Pacto de la Sociedad y su coordinación con el Antibélico y el Briand-Kellogg. Los comentarios de época coinciden en que la actuación de Saavedra Lamas fue brillante.

Poco después, el 24 de noviembre, el Canciller obtuvo, con gran reconocimiento internacional, el Premio Nobel de la Paz, al que se hizo acreedor por su labor como autor de la paz del Chaco y artífice del Pacto Antibélico.

A este singular éxito, jamás igualado por la diplomacia argentina, le siguió su Presidencia, una semana después, de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Allí puso de manifiesto sus objeciones a la propuesta de los EE.UU. sobre un consejo interamericano consultivo permanente en casos de amenazas a la paz, sugiriendo en cambio un sistema de consultas por los canales diplomáticos regulares. Temía que esta iniciativa perjudicara el papel asignado a la Sociedad de las Naciones y también que el peso político de los EE.UU. en la organización interamericana terminara por separar a la Argentina de sus vínculos con países europeos.

Carlos Saavedra Lamas fue un hombre excepcional y un estadista que dio gran prestigio y honor a la Argentina. Sus objetivos fueron los tradicionales de nuestro país. Pero los promovió con una tenacidad y habilidad extraordinarias, acrecentando el prestigio de la República y destacándose como una de las grandes figuras de la diplomacia mundial. Fueron esas las virtudes que demostró en la difícil y noble tarea de representar a la República y que le dieron un lugar privilegiado en nuestra historia. Ese es su legado: un ejemplo a seguir por nuestro Servicio Exterior.

¿Cómo lo recuerda la Cancillería que él dirigió con maestría durante seis fructíferos años? Hace pocos días visité el Palacio San Martín, al que él inauguró como sede de nuestras relaciones exteriores. Para mi sorpresa, no pude localizar una sola placa que recuerde su paso por el Ministerio, entre aquellas ubicadas en el sector del primer piso que sigue a las escaleras de acceso al Palacio. Existe en la Cancillería un busto en yeso del Dr. Saavedra Lamas que aguarda financiamiento para su terminación y un momento propicio para que sea inaugurado, en una ceremonia apropiada, en un lugar prominente del Palacio. Ese momento propicio ha sido siempre, desde que nos dejó, y lo es aún más hoy, cuando el tiempo agiganta su figura al servicio de la República. Es de esperar que las autoridades de la Cancillería concreten a la brevedad ese reconocimiento tan merecido y, resulta penoso decirlo, tan largamente demorado.

Para citar este artículo:

Berasategui, Vicente (2009), "Carlos Saavedra Lamas", [en línea], Serie de Artículos y Testimonios, N° 56, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at56.pdf>