

CARI /

José María Ruda

*Carlos Saavedra Lamas*

3

Los Diplomáticos

Carlos Saavedra Lamas  
El apogeo de la política exterior argentina

José María Ruda

# Carlos Saavedra Lamas

## El apogeo de la política exterior argentina

José María Ruda

CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

Los Diplomáticos

Nº 3 – Noviembre 1992

ISSN 1668-9666

**Conferencia del Embajador Dr. José María Ruda  
en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
el 7 de julio de 1988.**

El Jockey Club de Buenos Aires se complace en editar el presente volumen de la serie "Los Diplomáticos", que auspicia el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con la certeza de que contribuye a una obra cultural de señalado relieve al ahondar en las personalidades que han otorgado prestigio a nuestra Nación.

Alfredo Lalor

Presidente

## INDICE

Los comienzos .....	7
Diputado Nacional .....	8
Ministro de Instrucción Pública .....	12
Profesor universitario .....	13
Ministro de Relaciones Exteriores .....	15
Incorporación a la Sociedad de las Naciones .....	18
Actuación en la Sociedad de las Naciones .....	20
Conferencias Internacionales Interamericanas .....	23
Pacto Antibélico .....	30
La paz del Chaco .....	33
Premio Nobel .....	37

En ocasión de ser electo, en 1936, Presidente del XVII Período de Sesiones de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, Carlos Saavedra Lamas expresó: "La obra de nuestra civilización únicamente podrá coordinarse sobre las bases de la justicia y del derecho, pagando así tributo a la libertad y a la dignidad humana". La mención de estos cuatro conceptos –justicia, derecho, libertad y dignidad humana– reflejan, en una síntesis feliz, las aspiraciones de toda una generación americana que, antes de la Segunda Guerra Mundial, creía en la existencia de profundas reservas morales en nuestro continente, que podían ser ofrecidas en beneficio de la solución de problemas de envergadura mundial. Saavedra Lamas fue un ejemplo de esa generación ilustrada, la primera que en América empezó a participar en una vida internacional de cooperación e interdependencia en el orden regional y universal; recordemos que la primera reunión interamericana tuvo lugar en 1890 y que, recién en 1908, los Estados latinoamericanos, en número apreciable, participaron en una asamblea de vocación universal, la Segunda Conferencia de La Haya.

Los argentinos de esa época vivieron además de este despertar de la presencia internacional de América, un desarrollo económico nacional acelerado desde 1880, cuyos frutos eran evidentes en 1920.

El país había logrado un momento de poderío económico y todas las metas parecían alcanzables. Era entonces la Argentina, sin dudas tanto en términos económicos absolutos, como relativos, el primer país de América Latina; tenía, por lejos, el mayor nivel de educación y cultura y comenzaba una etapa de desarrollo social organizado. Saavedra Lamas también reflejó en su personalidad ese momento argentino. La vanidad por lo realizado, el diálogo igualitario con los más poderosos, el deseo de destacar la presencia del país en el concierto universal, la propuesta de iniciativas dentro y, sobre todo, fuera del marco regional, son características que se encuentran a cada paso de su actividad política y universitaria. Tal vez por ello y por encima de las circunstancias particulares de la paz del Chaco, fue acreedor, en 1936, del Premio Nobel de la Paz, primer argentino y latinoamericano que recibiera tal distinción, luego que este galardón hubiera coronado precedentemente la obra jurídica de Renault, el celo pacífico de Teodoro Roosevelt, el idealismo político de Wilson y el optimismo persuasivo de Briand. El hombre y el momento se conjugaron en Saavedra Lamas y él supo utilizar su preparación, su talento y su energía, en el lugar e instante oportuno, para brillo y realce de su país en el concierto internacional. Su nombre alcanzó la más alta figuración política internacional y es recordado junto a los nombres argentinos de Calvo y Drago, que tanto hicieron por la difusión de nuestras ideas en el plano jurídico.

## **Los comienzos**

Nació Carlos Saavedra Lamas en Buenos Aires, el 1º de Noviembre de 1878. Descendiente respectivamente, por ambas ramas familiares, de Cornelio Saavedra, el primer Presidente de la Junta de Gobierno, al iniciarse el proceso de emancipación en Mayo de 1810, y de Andrés Lamas, hombre público del Plata, sintió su origen patricio

como una obligación de servicio mayor hacia la Nación. Obtuvo su título doctoral en 1903, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, con medalla de oro; su tesis versó sobre "Régimen Municipal de la Capital" y recibió por ella el Premio Facultad. Como el alumno más sobresaliente de su promoción, le tocó hacer uso de la palabra, en nombre de sus compañeros, en ocasión de la colación de grados. En tal oportunidad, Saavedra Lamas dio un mensaje de esperanza en el futuro del país, luego de un análisis de la historia nacional y de los esfuerzos por organizar constitucionalmente al Estado, subrayando, muy especialmente, las desigualdades existentes dentro de la comunidad nacional, tanto económicas como demográficas; este tema de la población y de su mala distribución en el territorio, fue objeto posteriormente de muchas de sus reflexiones y cursos de acción; tema que aún subsiste como uno de los más graves y difíciles de solución en la gama de los problemas nacionales argentinos.

Como tantos argentinos de la época, su carrera tuvo varias faces. Fue a la vez político, publicista y catedrático. Envidiable esta virtud de varios de los hombres públicos argentinos eminentes, que les permitió abarcar y destacarse en distintas actividades al mismo tiempo; así el caso de Sarmiento que fue docente, escritor y político, y de Mitre, militar e historiador, de Juan B. Justo, médico y político y tantos otros.

En su actuación política interna, Saavedra Lamas comenzó a ocupar posiciones públicas siendo muy joven. Fue Director de Crédito Público en 1906 y luego Secretario de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en 1907.

## **Diputado Nacional**

Dos veces ocupó la banca de Diputado Nacional, la primera vez en 1908. Su acción parlamentaria fue reseñada en su libro "Problemas de Gobierno", con prólogo del distinguido jurista, político y publicista Joaquín V. González. En ese año entabló negociaciones con autoridades italianas para la adopción de un convenio sobre inmigración, trabajo y derecho de los nacionales en el extranjero, al que la Cámara le dio su aprobación, pero luego la iniciativa cayó en el olvido. Sin embargo, Saavedra Lamas difundió sus ideas sobre este tema en libros tales como "Economía Colonial", en colaboración con Luiggi Luzatti, Ministro de Agricultura de Italia y "Tratados Internacionales de tipo social", que prologara Adolfo Posada en su edición española y Paul Pic en la edición francesa.

Intervino Saavedra Lamas, en esa época, en la consideración como diputado nacional de algunos asuntos importantes.

Dentro del campo internacional, los problemas suscitados por el arbitraje en las relaciones internacionales fueron objeto de particular atención por el joven diputado. Debe recordarse que a comienzos de siglo, la Argentina había tomado una participación muy activa en el desarrollo de esta institución, que era considerada, dijo Saavedra Lamas en 1911, "la más prodigiosa conquista de los tiempos modernos" de lo que se daba en llamar la "comunidad internacional civilizada", posición argentina avalada por

la coherencia con que sometió delicados problemas de límites con sus vecinos a la instancia arbitral, con suerte varia, pero dando siempre cumplimiento ejemplar a los laudos. Además la República había elaborado una fórmula propia que incluía en los tratados de arbitraje que firmaba, por la que las partes se obligaban "a someter al arbitraje todas las diferencias de cualquier naturaleza que surjan entre ellas y que no pudieran ser resueltas por la vía diplomática, exceptuando las relativas a disposiciones constitucionales, vigentes en uno u otro Estado"; la originalidad de la fórmula consistía en reemplazar las reservas tradicionales sobre asuntos referentes a los "intereses vitales, el honor a la independencia nacional, o los intereses de terceras partes" por las "diferencias relativas a las disposiciones constitucionales" de las partes.

La primera intervención parlamentaria de Saavedra Lamas sobre este tema tuvo lugar con motivo de la consideración del Tratado de Arbitraje celebrado por la Argentina con Italia, en 1907, que suscitó una espinosa cuestión, en el proceso de su aprobación parlamentaria. Este tratado había sido redactado por Luis María Drago, Roque Sáenz Peña y Carlos Rodríguez Larreta, tres distinguidos juristas de fama internacional y había sido sometido para información a la Segunda Conferencia de La Haya, de 1907, donde había sido elogiado por varias delegaciones. A pesar de ello, el Procurador General de la Nación dictaminó que eran inconstitucionales ciertas cláusulas del Tratado que establecían que en caso de "cuestiones que, según la ley territorial, deban ser sometidas a la autoridad judicial, las Partes Contratantes se reservan el derecho de no someter el litigio a juicio arbitral antes de que la jurisdicción nacional se haya pronunciado definitivamente", sobre la base que se daba al Tribunal arbitral una facultad de revisión sobre resoluciones definitivas de la justicia Nacional.

Saavedra Lamas demostró en el debate parlamentario, con amplios argumentos, la equivocación de la posición del Procurador. Señaló que de la interpretación gramatical, de la simple lectura, se deducía que la intención había sido "la de no someter los efectos internacionales de una cuestión a la resolución del Tribunal arbitral, sino después que haya concluido definitivamente la tramitación judicial del asunto ante nuestra jurisdicción nacional". En la discusión, detallada y de carácter técnico-jurídico, Saavedra Lamas tocó temas tan complejos como interpretación de tratados, ejecución de sentencias nacionales, análisis de artículos de la Constitución Argentina referentes a la justicia federal, el valor de la ley interna y presentó todos los antecedentes de las Conferencias de La Haya sobre estos difíciles asuntos así como la interpretación de los negociadores. Saavedra Lamas encontró la solución política adecuada al idear el procedimiento de hacer declaraciones interpretativas en el canje de los instrumentos de ratificación, lo que fue aceptado.

En la Cuarta Conferencia Internacional Americana celebrada en 1910, en Buenos Aires, se encomió la doctrina sustentada en la Cámara de Diputados por Saavedra Lamas, a la que nos acabamos de referir.

La segunda oportunidad que tuvo el diputado Saavedra Lamas de hacer comentarios sobre el arbitraje fue en 1911, con motivo de la consideración por la Cámara de cuatro tratados de arbitraje que habían sido firmados con Estados Unidos de América,

Portugal, Francia y el Reino Unido, entre 1908 y 1910. Estos instrumentos habían seguido el modelo norteamericano de tratados de arbitraje y diferían de los celebrados por la Argentina con Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay e Italia, éste último objeto del debate que analizamos en los párrafos anteriores. Las diferencias se referían, por una parte, al carácter de la cláusula compromisoria, y a las restricciones a la amplitud del arbitraje, por la otra. En cuanto a la primera, las controversias eran sometidas a la Corte Permanente de Arbitraje, establecida en las convenciones de La Haya de 1899 y 1907, mediante un compromiso especial en cada caso y en cuanto a la segunda, se dejaba de lado la fórmula argentina que substruía del arbitraje los asuntos regidos por la Constitución y la reemplazaba por la fórmula tradicional que no incluía como materia arbitrable los intereses vitales, la independencia, la honra de los Estados Contratantes o los intereses de terceras partes.

Saavedra Lamas estimó que los nuevos tratados firmados significaban un retroceso sobre lo convenido anteriormente en materia arbitral por la Argentina. Su intervención principal fue muy extensa, llena de antecedentes de práctica estadual y doctrinaria. Criticó las Convenciones de La Haya en esta materia, indicando su preferencia por convenios bilaterales frente a un sistema de alcances globales, dada la "irreductible" diversidad de los Estados y agregó que el modelo de tratado bilateral era el Tratado Ítalo-Argentino, a cuyos elogios se refirió en detalle. Entendió el orador que existía incoherencia por parte de la Argentina si aceptaba un tipo de tratados de arbitraje con un grupo de Estados y un tipo diferente con otro.

Este debate le dio oportunidad a Saavedra Lamas para incursionar por un lapso prolongado en la relación de Estados Unidos con América Latina. Mostró las diferencias existentes y como consecuencia la diversidad de perspectivas y enfoques.

Al panamericanismo, lo entendió como un fondo común de los intereses que en conjunto pudieran existir, pero agregó: "ese panamericanismo yo no lo admito como una expresión unilateral, como una unidad en la que pretenden confundirse la irreductible distinción que separa los países latinos del Estado anglosajón".

El panamericanismo era para el diputado "admisible como una expresión bilateral, es decir, como la coexistencia, el equilibrio y la necesaria correlación de la porción latina y la porción sajona". Rechazó categóricamente "la facultad de intervenir en los negocios internos de algunos Estados" resultado, según Saavedra Lamas, de la política de hegemonía de los Estados Unidos. Como centro de su pensamiento, en términos positivos, abogó por un acercamiento de América Latina con Europa, particularmente con la Europa Latina, España, Francia, Italia y señaló el papel de la Argentina poniendo "todo su afán de progreso, toda su obra de perfeccionamiento, todo su deseo de transformación... en acercar Europa hacia América Latina y llevar la América Latina hacia Europa en una obra fecunda de armonización" y de esta manera "la latinidad, desgastada sobre el suelo envejecido de Europa, retoñará en América, y dentro del panamericanismo mantendríamos el equilibrio del mundo sajón con el mundo latino, ante el advenimiento del porvenir ignorado".

Todo este pensamiento de Saavedra Lamas resumía el pensamiento internacional argentino de esa época, fundado en el acercamiento a Europa, la desconfianza a Estados Unidos y la defensa del principio de no intervención.

Estos convincentes argumentos hicieron su efecto y la Cámara de Diputados no dio su aprobación a los tratados, que fueron devueltos al Poder Ejecutivo para que se renegociaran sobre la base de las ideas de Saavedra Lamas, que reflejaban la tradición argentina en materia arbitral.

Los mismos principios sostuvo Saavedra Lamas, en 1928, antes de la Conferencia sobre Conciliación y Arbitraje de Washington, en su trabajo "La concepción argentina del arbitraje y de la intervención" y, en 1931, en su libro "La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international", en el que estimó como un retroceso los resultados de dicha conferencia, pues en el instrumento adoptado, una serie de situaciones quedaban excluidas del arbitraje, en contra de la tendencia al arbitraje amplio.

Una ley muy importante que se debe a la labor como diputado de Saavedra Lamas es la ley de cabotaje, que reservó a la marina mercante nacional el tráfico comercial en las costas marítimas y los ríos argentinos. El principal problema que se planteaba era la interpretación de los varios tratados firmados en el siglo anterior con potencias europeas y americanas que establecían la libre navegación de los ríos Paraná, Uruguay y de la Plata. Ciertas personas y sectores sostenían que dichos tratados eran un impedimento para que la Nación reservara a buques de su bandera el comercio de cabotaje. Saavedra Lamas desarrolló argumentos muy convincentes para explicar que estos importantes instrumentos se limitaban a conceder libre acceso a los puertos, con las restricciones que impone el poder de policía, pero que ello no podía interpretarse como autorizando a las partes en los tratados a realizar comercio entre puertos argentinos. El Parlamento aceptó el punto de vista de Saavedra Lamas y sobre esta base se elaboró la ley de cabotaje con reserva exclusiva para los buques argentinos; algunas de las partes en los Tratados, como Gran Bretaña, que habían solicitado aclaraciones sobre este punto delicado e importante, se dieron por satisfechas con la interpretación dada por Saavedra Lamas a estos acuerdos de navegación.

Fuera del ámbito internacional, el diputado Saavedra Lamas presentó numerosas iniciativas parlamentarias vinculadas al quehacer nacional. Entre ellas se pueden mencionar el régimen legal de la producción de azúcar, las leyes de colonización e inmigración (tema que siempre fue de su preferencia), la ley nacional de irrigación, la ley sobre ferrocarriles secundarios, donde estudió el espinoso problema constitucional sobre la división de la jurisdicción ferroviaria entre la Nación y las Provincias, el nombramiento de una comisión para redactar un Código de Trabajo, los estudios en materia de previsión social (lo que era novedoso en 1910), y sus despachos sobre las leyes de presupuesto anual, en su carácter de presidente de la comisión respectiva. En toda esta situación reveló Saavedra Lamas un profundo conocimiento del sistema constitucional argentino y una sincera preocupación por los problemas del interior del país, a pesar de su condición de diputado porteño, representando los intereses de Buenos Aires, muchas veces contrapuestos a los de las provincias. Siempre mostró

su interés por las soluciones globales que tuvieron en cuenta la totalidad del país que presentaba una fisonomía tan variada y una distribución demográfica y económica tan diferente entre el rico litoral y la pobreza del interior. Con palabras que cada día tienen una mayor actualidad, subraya el centralismo político real de un país que ha adoptado el régimen federal, como una de las características de su sistema de gobierno. Dice Saavedra Lamas: "los gobiernos de provincia, tienen una autonomía de derecho, porque bajo el centro político autonómico no se ha formado el centro productor autonómico, y porque la discrepancia entre una autonomía de derecho y una falta de elementos de autonomía de hecho, es no el único, pero sí uno de los factores que engendra, fatalmente, la clandestinidad constitucional". Varias de estas iniciativas tuvieron éxito y se tradujeron en leyes importantes; además, la palabra de Saavedra Lamas en el Congreso tuvo influencia y esclareció muchos difíciles problemas económicos, jurídicos e internacionales.

No siendo ya diputado nacional, Saavedra Lamas preparó un proyecto de Código Nacional de Trabajo, que fue presentado al Congreso en 1932. Existió siempre en la República Argentina la preocupación por codificar la legislación del Trabajo, sistematizándola, en un solo instrumento, para evitar los problemas de interpretación y aplicación de una vasta serie de leyes dispersas, sin coordinación, como existen, hasta el día de hoy. Saavedra Lamas presidió una comisión de juristas que fue encargada por el Poder Ejecutivo de esta tarea en 1925, pero la Comisión no pudo terminar su labor dentro del período presidencial del presidente que la había designado; como las nuevas autoridades no manifestaron interés en continuar el trabajo de la Comisión codificadora, Saavedra Lamas persistió en la labor como iniciativa privada y terminó el Código en 1928. Fue publicado en 1933, prologado por Albert Thomas, el conocido primer director general de la Oficina Internacional del Trabajo. Este trabajo fue presentado, en 1928, a la Conferencia de dicha organización y fue examinado, a su solicitud, por especialistas cuyas contribuciones se adjuntan al proyecto de Código en la obra publicada. Saavedra Lamas presentó en forma muy detallada, los antecedentes doctrinarios, jurisprudenciales y de derecho comparado de cada artículo; se trata de una obra de codificación de avanzada, realizada con excelente técnica.

Lamentablemente, esta iniciativa nunca llegó a obtener la aprobación parlamentaria. Quedó como un antecedente más, pero que nos informa de la capacidad de trabajo, la seriedad y la inteligencia de su autor.

## **Ministro de Instrucción Pública**

Saavedra Lamas fue dos veces Ministro del Poder Ejecutivo Nacional, en dos ramas del gobierno, a las que dedicó muchos de sus afanes.

En 1915, durante la presidencia de Victorino de la Plaza, que sucedió a su suegro Roque Sáenz Peña, Saavedra Lamas ocupó, siendo todavía un político joven, el Ministerio de Instrucción Pública, por un lapso breve, pero no por ello menos fecundo. Se

preocupó por lograr una modificación del sistema de enseñanza pública. La finalidad principal de su reforma fue flexibilizar el sistema imperante que se dividía en las tradicionales etapas de enseñanza primaria, media y superior y crear otros nuevos estudios intermedios que permitieran tener en cuenta nuevas necesidades o vocaciones específicas del alumnado. Creó lo que en su momento se llamó la "escuela intermedia", que consistía en tres años de estudios después del cuarto grado primario, con el objetivo de lograr una preparación tendiente a reemplazar el examen de ingreso a la enseñanza media, así como dar conocimientos técnicos, esencialmente prácticos, de acuerdo al desarrollo económico e industrial del país. La iniciativa fue debatida en el Congreso, donde Saavedra Lamas lució todas sus dotes de parlamentario. La escuela intermedia resultó sólo un experimento, los males de la instrucción secundaria argentina han seguido hasta nuestros días y constituyen unos de los problemas básicos a resolver, para integrar la Argentina en el mundo de la cultura y la técnica contemporáneas.

Como resultado de su actuación ministerial y a pesar del corto lapso en que ocupó la cartera, Saavedra Lamas publicó una extensa obra sobre ella, en dos volúmenes, titulada "Reforma orgánica de la enseñanza pública".

## **Profesor universitario**

Tal vez este entusiasmo con que Saavedra Lamas tomó el Ministerio de Instrucción Pública refleja su verdadera vocación, a la que fue más fiel toda su vida, la de maestro universitario, ejerciendo su cátedra desde su juventud hasta años después de haber recibido los máximos honores nacionales e internacionales.

En 1906 fue nombrado profesor suplente de Finanzas y en 1907 dicta un curso de derecho constitucional. También fue profesor de sociología en la Facultad de Filosofía y de Derecho Público Provincial en la Universidad de La Plata. Pero su cátedra definitiva fue la de Legislación Industrial y Obrera en la Universidad de Buenos Aires, creada en 1919 como rama de la enseñanza, desprendimiento de la Legislación Rural, Minera e Industrial, que hasta entonces se enseñaba. Con el tiempo la materia se iba a circunscribir a lo que desde 1922 y por muchos años se dio en llamar Legislación del Trabajo.

Esta fue la asignatura a la que Saavedra Lamas dedicó más tiempo y esfuerzo en su enseñanza universitaria. El profesor tuvo la ventaja de tomar esta materia desde la época de su formación, con la adopción de las primeras leyes obreras en la Argentina y seguirla por varias décadas hasta obtener su madurez como disciplina jurídica, después de la Segunda Guerra Mundial.

No se contentó Saavedra Lamas con la enseñanza pura y simple de las normas positivas vigentes, entendió su deber enmarcar esa legislación dentro de las pautas otorgadas por la realidad económica y social en la cual se nutre. Dijo a este respecto: "La legislación del trabajo no es un fin en sí mismo, sino un medio para elevar los hombres a un nivel más alto de bienestar humano"; y agregó: "Sería un error creer que

un problema social es un problema de legislación que se pueda resolver jurídicamente, sin relacionarlo con la naturaleza profunda del factor económico y demográfico, y sin estar exactamente adoptado a la realidad nacional”.

En otras palabras, una legislación laboral provechosa y eficiente para el sector obrero debía enraizarse en una realidad económica próspera y en una realidad social pacífica.

En la enseñanza universitaria, Saavedra Lamas se apresuró a incluir en su programa las normas y los principios de la legislación internacional del trabajo, que comenzó a concretarse a partir de la creación de la O.I.T., en 1919, en el Tratado de Versalles. Esta organización internacional fue poco a poco estableciendo un sistema de convenciones internacionales en distintos campos de la legislación laboral, con el propósito de suprimir de la competencia económica entre los Estados la desigualdad en el tratamiento dado a los obreros en distintos Estados. El estudio a fondo de estas convenciones cristalizó en el libro "Tratados Internacionales de Tipo Social", que prologara, como ya lo dijimos, Adolfo Posada en su edición castellana y Paul Pic en la edición francesa, donde analizó esta nueva experiencia de normas internacionales de protección obrera.

Saavedra Lamas había obtenido prestigio como especialista en Legislación del Trabajo y en ocasión de concurrir a la XI Conferencia Internacional del Trabajo, en 1928, como jefe de la delegación argentina, fue elegido Presidente de dicha reunión; fue la primera vez que un representante de un país latinoamericano fue elegido para tan altas funciones, en una asamblea de esa importancia. Debe recordarse que, por ese entonces, la Argentina no era parte de la Sociedad de las Naciones que contaba aun en esos años con gran influencia, aunque sí, por supuesto, de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta presidencia, de alguna manera, significa la síntesis de las dos preocupaciones fundamentales de Saavedra Lamas: las relaciones internacionales y los problemas sociales y del trabajo. Al clausurar la Conferencia dijo: "Nada hay en la tierra superior a esa energía singular que el hombre levanta de su seno y que al esparcirse por el mundo, se llama verdad, justicia, derecho, generando las virtudes fundamentales, que son en definitiva el sustento de la civilización". Albert Thomas, el recordado primer Director General de la O.I.T., definió con estas palabras simpáticas la actuación de Saavedra Lamas: "He conocido Presidentes autoritarios y continuamente preocupados del Reglamento. He conocido Presidentes algo escépticos e irónicos, pero no había encontrado todavía un Presidente que estuviera constantemente tan penetrado del respeto y la admiración de la Asamblea que presidía".

En la cátedra de Legislación del Trabajo fue Saavedra Lamas un maestro activo, que no se limitó a la clase magistral, sino que buscó siempre la colaboración de sus alumnos, que intervinieron en la preparación de dictámenes que se solicitaban a la cátedra desde el Parlamento, inculcándoles un espíritu de iniciativa y responsabilidad. Prueba de calidad de su labor de maestro la encontramos en el seminario que dirigió, en 1927, publicado por la Universidad de Buenos Aires, sobre el régimen de las cajas de previsión. Adolfo Posada dio testimonio en el prólogo de su libro "Tratados Interna-

cionales de Tipo Social", de la capacidad docente de Saavedra Lamas, la amenidad de sus clases, la atención de los alumnos y su preocupación por una enseñanza activa y actualizada.

Su labor universitaria culminó con su designación, en 1941, por la Asamblea Universitaria, como Rector de la Universidad de Buenos Aires, uno de los institutos más prestigiados, sobre todo en aquella época, de la América Latina. Varias ideas fundamentales guiaron este rectorado. Preocupación principal fue tratar de modificar el enfoque, cada vez más acentuado en la enseñanza universitaria, de simplemente preparar para una profesión extendiendo títulos en el menor tiempo posible, pero descuidando los aspectos de la cultura en general y dejando de lado la investigación científica y concentrando la labor sólo en clases y exámenes. También tuvo Saavedra Lamas muy en cuenta la necesidad de la coordinación de los planes de enseñanza y la relación más estrecha entre las diferentes Facultades.

Le tocó a Saavedra Lamas presidir la Universidad en un período muy agitado de la vida política argentina, perturbada por la Segunda Guerra Mundial y todas las secuelas que trajo la política de neutralidad del gobierno argentino y la intervención en la política de las fuerzas armadas, en 1943. El rector de la Universidad de mayor peso intelectual en el país, cumplió con su alta función docente exaltando en diversas oportunidades las funciones y valores de la Constitución Nacional, en circunstancias que el andamiaje jurídico sufría fuertes embates de las derechas más extremas influidas por el fascismo y el corporativismo. Decía Saavedra Lamas: "Una Nación que se engrandece no puede ser gobernada solamente por ilustradas oligarquías. Tiene que renovar los hombres dirigentes; tiene que buscarlos en las fuentes de estudios, tiene que levantarlos de la masa popular donde bulle la formación de nuestra raza, elevándolos con la virtud fecunda del sufragio, no por meras artes electivas, sino depurados por la educación y la cultura, enaltecidos por el trabajo y el talento".

En la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, también desarrolló Saavedra Lamas una intensa actividad, incorporándose a ella en 1925 y ocupando los cargos de Vicepresidente y luego de Presidente en 1955. Al ocupar su sitial en esta corporación, pronunció un importante discurso sobre "La crisis universitaria y la formación de hombres de gobierno", con conceptos brillantemente expuestos a los que nos hemos referido más arriba y que trató de propiciar luego como Rector de la Universidad. Cuando se restablece la Academia, en 1955, luego de un período de clausura desde 1950, preparó un estudio titulado "En torno a la Constitución que nos rige", en el que se refirió específicamente a los aspectos internacionales de la Carta Magna, en vísperas de su reforma, en 1957.

## **Ministro de Relaciones Exteriores**

La segunda vez que Saavedra Lamas fue nombrado miembro del Gabinete Nacional fue en 1932, cuando ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, designado

por el Presidente Agustín P. Justo. Cosa poco usual en la Argentina, ocupó su cargo durante todo el período constitucional de seis años de aquel mandatario. Desde que dejó el Ministerio de Instrucción Pública en 1916 hasta 1932, no volvió a ocupar cargos públicos, pues pertenecía al partido opositor al que llegó al gobierno en 1916. Sin embargo, esos años fueron de intensa actividad internacional que lo preparó para tan altas funciones.

Fue, en esos años intermedios, delegado argentino a la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro para la Codificación del Derecho Internacional Público y Privado y a la Conferencia Internacional del Instituto Americano de Derecho Internacional de Washington, reunida en Montevideo; fruto de estas actuaciones es su libro "La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international", con prólogo de A. de la Pradelle, publicado en 1931, con motivo de la Conferencia de Codificación de La Haya, en que la Argentina no estuvo representada, ni siquiera por un observador. La Pradelle señala que, en momentos en que el país no creía su deber asociarse a esa Conferencia, Saavedra Lamas "se esforzaba en dar a la empresa de la codificación la contribución independiente de una crítica sagaz", agregando que "ninguna personalidad, ni política, ni científica puede ser considerada en estos momentos, como más profundamente representativa de la opinión argentina".

Fue además, en 1928, como ya hemos señalado, delegado argentino a la XIª Conferencia Internacional del Trabajo, reunión de la que fue designado Presidente.

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue la culminación de la carrera de Saavedra Lamas y la actuación internacional de nuestro país, en esos años, constituyó el apogeo del prestigio argentino. Ni antes, ni después, tuvo la Nación la presencia, la iniciativa y la influencia internacional que gozó entre 1932 y 1938; luego vino la Segunda Guerra Mundial, un cambio de circunstancias en la política internacional y en la política interna y el país no ha vuelto a recuperar la posición que entonces había alcanzado.

El objetivo fundamental de la política de Saavedra Lamas fue, a nuestro parecer, incorporar a la Argentina, con ideas propias, serias y atrayentes, a la corriente de cooperación internacional, basada fundamentalmente en el mantenimiento permanente de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de las controversias, y el respeto al principio de la no intervención.

A los efectos de poder apreciar con mayor justeza la labor del Canciller Saavedra Lamas es aconsejable hacer un pequeño panorama del mundo en la época de su actuación.

En 1932 se seguían sintiendo, todavía en forma intensa, los efectos de la gran crisis económica que había comenzado en 1929 con la baja de la Bolsa de Nueva York, que había afectado severamente las exportaciones argentinas, particularmente del comercio de carnes y en especial con Gran Bretaña, la máxima cliente en este ramo.

El fascismo se consolidaba en Italia, con Mussolini a la cabeza y su imagen de orden impresionaba a mentes juveniles y a militares en la Argentina surgiendo de allí

un movimiento poderoso, sobre todo en el campo de las ideas, que perduró con vigor durante toda la década y aún más allá y que se llamó el nacionalismo argentino, credo que nunca comulgó con el liberalismo de Saavedra Lamas. El gobierno italiano decidía por esa época comenzar una aventura imperialista y se anexaba Etiopía sacudiendo profundamente los cimientos de la Sociedad de las Naciones y haciéndole grietas de las que ya nunca se pudo recuperar.

Esta misma tendencia política, con fases ligeramente diferentes, se imponía en 1933 en Alemania y el nazismo irrumpe en la esfera internacional y en el mundo interior alemán con un vigor extraordinario. Una vez en el gobierno, Hitler comienza con firmeza su política tendiente a anular las consecuencias del Tratado de Versalles y así se suceden la ocupación de la Renania por el ejército, el rearme alemán, el "Anchluss" de Austria, la conferencia de Munich, la ocupación de los Sudetes y luego el "protectorado", por así decir, sobre Bohemia y Moravia y, finalmente, la guerra en 1939, conflicto que se venía perfilando en Europa desde la mitad de la década.

El gobierno del Japón, por su parte, fue copado por una camarilla militar, estableciendo un régimen autoritario con propósitos imperialistas que resultaron en la guerra de Manchuria y la ocupación de parte de China, con el consiguiente descrédito de la Sociedad de las Naciones.

La Unión Soviética continuaba con la lenta labor de consolidar la revolución de 1917, tanto en el frente interno, como externo, y no aparecía todavía como la superpotencia que fue después, pero no era factor político de desatender. Se había incorporado a la Sociedad de las Naciones, cuando otros países como Alemania, Brasil, etc., se retiraban. Se puede señalar que, quizá, todavía influían en las relaciones con la URSS factores ideológicos. La Argentina no tuvo relaciones con la Unión Soviética hasta pasada la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, los Estados Unidos, muy castigado por la crisis económica, cambiaba la orientación de su gobierno con la asunción del mando del Presidente Franklin Roosevelt, quien si bien en un primer tiempo volvió al aislacionismo que caracterizó la política norteamericana con anterioridad a Hoover, luego, ante las amenazas de guerra en Europa y Oriente, revirtió esta tendencia y se aplicó de lleno a la atención y decisión de los problemas mundiales. En el orden interamericano, puso en ejecución con interés y energía la llamada "política del buen vecino", tratando de presentar una nueva imagen frente a los países latinoamericanos y como consecuencia de ello, Estados Unidos reconoció, por primera vez, el principio de no intervención, por el que tanto habían luchado aquellos países, particularmente la Argentina.

La Sociedad de las Naciones que había comenzado dando tantas ilusiones de paz, aunque herida por la no incorporación de los Estados Unidos, después de pasar su mejor época en la década del veinte, empezó su lenta, pero segura declinación, muy golpeada por los sucesos de Etiopía y Manchuria, entre otros.

La Argentina, que había seguido durante el período de influencia del popular caudillo Hipólito Yrigoyen la tradicional política aislacionista del país, no se incorporó a la

Sociedad de las Naciones y no participó en algunas conferencias internacionales importantes, como la Conferencia de Washington de 1928, sobre Conciliación y Arbitraje, ni tampoco quiso ser parte en el Tratado Briand-Kellogg que declaró la ilegalidad del recurso a la guerra, como instrumento de política nacional. En el orden interamericano también continuó la Argentina su tradicional enfrentamiento con los Estados Unidos y su defensa irreductible del principio de no intervención.

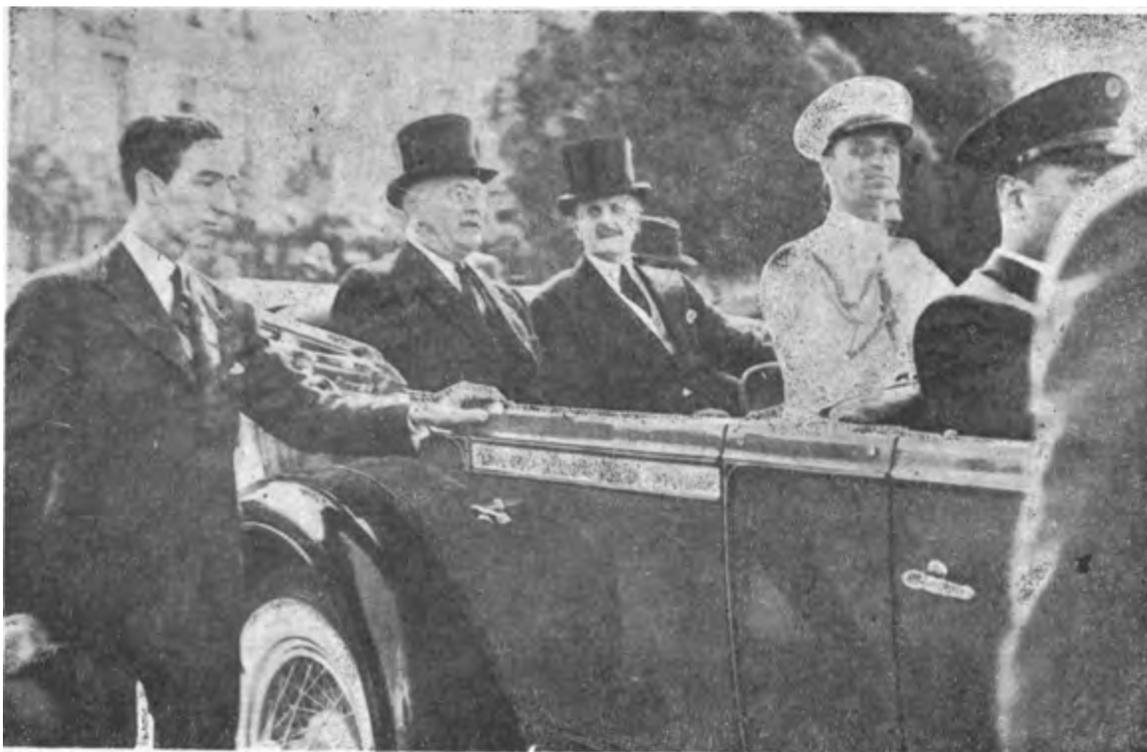
La labor de Saavedra Lamas en el Ministerio de Relaciones Exteriores fue muy proficua, como lo demuestra el gran número de iniciativas y actuaciones que le cupo durante los seis años de Canciller argentino. Su figura, tanto en el orden continental como mundial, se fue agrandando con el correr del tiempo. Dada la necesaria limitación de la extensión de este trabajo, nos referiremos a los aspectos más importantes de su gestión.

## **Incorporación a la Sociedad de las Naciones**

Uno de los problemas pendientes más importantes de la política internacional argentina en el momento que Saavedra Lamas asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores, era su incorporación a la Sociedad de las Naciones. Curiosos altibajos había experimentado la relación de la Argentina con la Sociedad de las Naciones, en la década del veinte.

En 1919 entró en vigor el Pacto de la Sociedad de las Naciones, que era parte del Tratado de Versalles, cuyo anuncio enumeraba las partes originales y trece Estados neutrales, entre los que estaba la Argentina, que eran invitados a adherirse al instrumento. La primera Asamblea tuvo lugar en Noviembre y Diciembre de 1920.

Luego de un confuso intercambio de notas con el Secretario General, con la utilización de la equívoca palabra "adhesión" al Pacto, la Delegación argentina encabezada por el Canciller Honorio Pueyrredón y Marcelo T. de Alvear, luego Presidente de la República, presentó cuatro propuestas de enmienda al Pacto a saber: 1) admisión de todos los Estados a la Sociedad, sin distinción entre aliados y vencidos; 2) rotación para la elección de miembros del Consejo de la Sociedad, de modo que todos los Estados miembros de la Sociedad pudieran llegar a estar representados en él; 3) obligación de los Estados miembros de someter al arbitraje todas las divergencias, de cualquier naturaleza que sean, que puedan suscitarse entre ellas, con excepción de aquellos que afecten disposiciones constitucionales y apoyo a la constitución de la Corte Permanente de Justicia Internacional y 4) facultad de los pueblos que no son Estados soberanos, de nombrar representantes, con el consentimiento del Consejo, para concurrir a la Asamblea, sin derecho a voto. Mediante una moción de procedimiento, todas las mociones de enmienda fueron enviadas a una comisión encargada de estudiarlas. La Argentina votó en contra y se retiró de la Asamblea.



El Canciller Dr. Carlos Saavedra Lamas, en compañía del Sr. Presidente de los EE.UU., Franklin D. Roosevelt, en ocasión de su visita a nuestro país (dic., 1936)

De ahí en más se produjo una situación jurídica confusa, pues la Sociedad de las Naciones consideraba a la Argentina como Miembro y el gobierno requería la ratificación del Pacto al Congreso y la asignación de fondos para el pago de las cuotas de la Sociedad. Los fondos se aprobaron, pero no la ratificación. La Argentina participaba de la conferencia de la O.I.T., como hemos visto y en algunos comités de la S.D.N. como el de Seguridad y Arbitraje de la Conferencia del Desarme o el Comité para estudiar la composición del Consejo.

Saavedra Lamas buscó desde el comienzo de su Ministerio la ratificación del Pacto, lo que logró en enero de 1933, a menos de un año en la carterera, luego de una interesante discusión en ambas Cámaras. La ley aprobada ordenaba comunicar a la Sociedad de las Naciones que "la República Argentina considera que la doctrina de Monroe, mencionada por vía de ejemplo en el artículo 21 del Pacto, es una declaración política unilateral, la cual prestó en su tiempo un señalado servicio a la causa de la emancipación americana, pero no constituye un acuerdo regional como lo expresa el mencionado artículo". El canciller defendió en las Cámaras la tesis de la necesidad de la ratificación y no de la mera adhesión, que había sido expresada anteriormente por la Argentina en términos ambiguos sin darle un significado jurídico preciso, pues no se aclaró si se adhería a los principios del Pacto o al instrumento mismo. Saavedra Lamas sostuvo, sobre este punto, que era necesario que el Congreso diera su aprobación, en ejercicio de sus facultades irrenunciables y, además, consiguió la declaración sobre la doctrina Monroe, afirmando que esta no era una reserva, sino una interpretación.

## **Actuación en la Sociedad de las Naciones**

Incorporada definitivamente la Argentina a la Sociedad de las Naciones, Saavedra Lamas rápidamente utilizó la organización mundial como el foro adecuado para presentar la imagen del país, rompiendo, en alguna medida, la tradicional postura aislacionista de la Argentina.

Así vemos que la delegación argentina participó activamente en 1935, en la Comisión encargada del plebiscito del Sarre, de composición restringida y en el debate sobre la denuncia francesa referente al rearme alemán, también en 1935, en el que Saavedra Lamas instruyó a la delegación que apoyara las iniciativas que denunciaran el repudio unilateral de los tratados y propusieran el refuerzo del régimen de las sanciones previsto por el Pacto, votando a favor de una moción que condenó a Alemania, por la primera de estas razones.

Dada la actividad desplegada por el organismo internacional y el interés del gobierno argentino por ella, se creó en Ginebra en Junio de 1935, la delegación permanente ante los organismos con sede en esa ciudad.

El conflicto entre Etiopía e Italia fue una de las principales cuestiones que trató la Sociedad de las Naciones en curso de su existencia y fue también una de las causas notorias de su desprestigio. Luego de un incidente en 1934, en la zona fronteriza entre

Etiopía y Somalia, entonces colonia italiana, siguieron negociaciones que fracasaron y finalmente Etiopía recurrió a la Sociedad de las Naciones. La Argentina sostuvo en el conflicto el tradicional principio de su política exterior de no adquisición de territorios por medio de la fuerza. Por esa época le tocó al delegado argentino, Enrique Ruíz Guiñazú, presidir el Consejo. En la Asamblea, que se reunió inmediatamente, en Septiembre de 1934, Saavedra Lamas instruyó a la delegación de sustentar los principios que el incumplimiento de resoluciones no daba lugar a la aplicación de sanciones y que era necesario determinar primero cual era el Estado que había sido agresor o violador del Pacto.

El 4 de Octubre, Argentina presidiendo aún el Consejo, comenzó la invasión italiana y dicho órgano aprobó un informe en el que se establecía que Italia había recurrido a la guerra, en contra de las disposiciones del Pacto.

La Asamblea aprobó sanciones económicas el 10 de Octubre, con aprobación argentina. El gobierno argentino, en cumplimiento de estas sanciones, dictó medidas por las que se prohibió la exportación y el tránsito de armas con destino a Italia, actividades financieras y otras exportaciones, las que fueron dejadas sin efecto, en 1936, cuando la Sociedad de las Naciones levantó las sanciones, después que fue ocupada toda Etiopía.

En 1934, la Unión Soviética, luego de varias alternativas diplomáticas, fue invitada a solicitar su admisión a la Sociedad de las Naciones, cumpliendo un nuevo precedente establecido con relación a Méjico y a Turquía, en 1931 y 1932, respectivamente. El Canciller argentino instruyó a la delegación manifestarse contraria a la admisión, invocando agravios contra sus representantes al momento de la revolución soviética, no reparados; tampoco se adhirió Argentina, por supuesto, a la lista de Estados que formuló la invitación, pero no se opuso a que la U.R.S.S. ocupara un asiento permanente en el Consejo.

La labor realizada por Saavedra Lamas a favor de una participación activa de la Argentina en la Sociedad de las Naciones, obtuvo su reconocimiento con su elección en 1936, como Presidente del XVIIº Período de Sesiones de dicho órgano, luego del éxito que había obtenido en las negociaciones de paz que se habían celebrado recientemente en Buenos Aires, y que había dado fin a las hostilidades en la guerra del Chaco, de la que hablaremos más adelante. El motivo principal de su discurso de apertura de las sesiones, fue la necesidad del perfeccionamiento del Pacto, indispensable a su entender, por los embates que había sufrido la organización mundial y puso como ejemplo los procedimientos de conciliación aplicados en la guerra del Chaco, en la que la Sociedad de las Naciones, recordó el orador, delegó en los países limítrofes y en los Estados Unidos la gestión de paz, cuando inclusive algunos de estos Estados no eran miembros de ella; Saavedra Lamas encontraba "en este hecho la línea de una política trascendente para la paz, que no debe ser ocasional, sino generalizarse en forma definitiva".

Con una alusión evidente al Pacto Briand-Kellogg y a su Pacto Antibélico, del que hablaremos también más adelante, se refirió a la existencia o la posibilidad de celebrar tratados de solución pacífica, lo que no excluía la subsistencia del Pacto o su reforma. Mientras tanto se aseguraba la participación de los grandes países, cuya ausencia había debilitado la universalidad de la Sociedad de las Naciones, en esquemas de seguridad colectiva, la cual quedaría también fortalecida por acuerdos regionales complementarios, con el objeto de impulsar la cooperación y la solidaridad.

Luego de afirmar la interdependencia entre lo político y lo económico, finalizó refiriéndose así a las críticas severas formuladas a la organización: "Tiene, sin embargo, el derecho de volverse hacia los que la fustigan, hacia el mundo que la circunda, para formularle, a su vez, una reclamación: la necesidad de contribución moral, de la lealtad solidaria, del coraje y hasta del espíritu de sacrificio, que se le prometieron en el momento de su creación y que su misión exige".

Los difíciles problemas mundiales repercutieron en esta Asamblea. La delegación italiana no participó de la reunión por haberse aceptado las credenciales de la delegación etíope. No fue este un episodio simple, pues originalmente tanto Gran Bretaña, como Francia, se inclinaban por rechazar las credenciales en cuestión sobre la base de que el soberano que había expendido los poderes, no poseía, de hecho, ninguna autoridad. Pero, el Comité de Credenciales, al que concurrieron los más importantes personajes políticos del momento, influido por la posición de países medianos y pequeños informó por conducto de Nicolás Politis, famoso delegado griego que, aunque había serias dudas sobre la condición de la delegación etíope, sin embargo se inclinaba por aceptar los poderes.

Otro tema de actualidad era la guerra civil española, que había comenzado dos meses antes, con el levantamiento del 18 de Julio de 1936. Aquí también los gobiernos de Gran Bretaña y Francia, que habían sido motores principales del Convenio de No Intervención en Agosto, trataron de influir sobre la delegación del gobierno republicano, para que no se refiriera al tema. Inclusive se le alcanzó a sugerir al Presidente que debería declarar al orador fuera de la cuestión, si el delegado español tocaba este candente asunto, Saavedra Lamas permitió a Alvarez del Vayo, Ministro de Relaciones Exteriores español, que objetara el Convenio de No Intervención fundamentando su posición en el principio de que el gobierno legítimo no debería ser tratado en las mismas condiciones que el rebelde.

La delegación argentina presentó un proyecto que fue aprobado por el que se creó una comisión especial para estudiar la aplicación de los principios del Pacto y su coordinación con los Pactos Briand-Kellogg y Antibélico.

El discurso de agradecimiento por la labor realizada por el Presidente fue pronunciado por Ramsay MacDonald, delegado de Gran Bretaña. Recordó que Saavedra Lamas era el primer ministro de Relaciones Exteriores latinoamericano que estando en funciones, había viajado a Ginebra y agregó: "Durante estas tres semanas, nuestro Presidente ha trabajado del alba a la noche; no ha evitado ninguna fatiga; durante

horas y durante días ha ocupado esta tribuna, presidiendo con paciencia, dignidad y habilidad nuestros debates".

En sus palabras de clausura Saavedra Lamas tocó varios temas. En primer lugar, se refirió al perfeccionamiento del Pacto y al reconocimiento de la necesidad de coordinación con los Pactos Briand-Kellogg y Antibélico, objeto de la resolución que hemos mencionado y señaló que los principios de este último habían sido conservados intactos agregando que "seguiremos luchando por generalizar una doctrina genuinamente argentina, queremos propender por la vía convencional a que en todos los lugares de la tierra predomine el derecho sobre la fuerza".

Pero el tema principal son los aspectos económicos de la coyuntura mundial. Fustigó al armamentismo y al nacionalismo económico y recordó la necesidad de la cooperación internacional para restablecer el comercio internacional, suprimiendo obstáculos al libre juego de las fuerzas económicas. Saavedra Lamas se refirió a uno de sus temas preferidos, como ya lo hemos visto anteriormente, el factor demográfico y los beneficios de la migración, tanto para el país que envía, como el que recibe, asunto que figuraba todavía predominantemente en la mente de muchos estadistas argentinos. Finalizó con una mención indirecta a Alemania e Italia, cuando recordó que a diferencia de algunos pueblos antiguos, las naciones jóvenes están realizando recién su consolidación como estados y que "el régimen representativo es el único que hasta ahora ha descubierto el ingenio del hombre, para el mejor gobierno de las colectividades".

## **Conferencias Internacionales Interamericanas**

Saavedra Lamas, en cumplimiento de la política de apertura internacional delineada, también cumplió un papel preponderante en una serie de muy importantes conferencias regionales que tuvieron lugar durante su ministerio.

La Séptima Conferencia Internacional, que tuvo lugar en Montevideo en 1933, se reunió bajo auspicios poco propicios con motivo del conflicto del Chaco, luego de haber sido postergada y después del fracaso de las Conferencias Económicas de Londres y de Desarme de Ginebra. Saavedra Lamas no estaba muy convencido de la utilidad de la convocatoria, en esos momentos, pero concurrió a ella. Los Estados Unidos, más entusiastas luego del lanzamiento de la política del buen vecino, asistieron presididas por el Secretario de Estado, Cordell Hull, lo que no era corriente dentro de las costumbres norteamericanas.

Saavedra Lamas acababa de lograr un resonante suceso con la firma, poco tiempo antes, en Río de Janeiro, por varios Estados Latinoamericanos, del Pacto Antibélico.

Uno de los temas importantes, si no al principio de la Conferencia, era la consideración de un proyecto de Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que incluía un artículo octavo que establecía que "ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro". La consideración de este principio de

no intervención fue el centro de una fuerte batalla dialéctica, en la previa conferencia interamericana que tuvo lugar en La Habana, en 1928. En dicha reunión hubo un choque frontal entre el representante argentino, el ex-Canciller Honorio Pueyrredón y el representante norteamericano también antiguo Secretario de Estado, Charles Evans Hughes, defendiendo el primero el carácter absoluto del principio de no intervención y el segundo una fórmula más flexible permitiendo el "derecho de interposición" en defensa de los nacionales amenazados, que llegó también a contar con otros adherentes latinoamericanos. Esta posición estadounidense fue modificada radicalmente en 1933. Varios países en la Conferencia de Montevideo, como República Dominicana, Haití y Cuba, pronunciaron discursos agresivos no ya sólo apoyando la no intervención, sino incluso echando en cara a los Estados Unidos las intervenciones que habían sufrido: México atacó el imperialismo financiero y Saavedra Lamas no sólo reafirmó la oposición argentina a la intervención, sino que incluso la extendió abogando por su desaparición de los Tratados que la autorizaban. Estados Unidos, en Montevideo, votó a favor de la no intervención. Este vuelco fundamental en la política norteamericana, después de tantos años de enfrentamiento sobre el tema con los países latinoamericanos, constituyó un motivo de enorme regocijo por la Conferencia y, sin duda, marcó un hito en las relaciones interamericanas.

A Saavedra Lamas le tocó presidir la Novena Comisión que trató asuntos económicos, donde Hull propuso un entendimiento para eliminar aranceles y presentó dos proyectos: un tratado multilateral de comercio y una resolución sobre política económica, comercial y aduanera. La delegación argentina apoyó las propuestas americanas.

Pero, desde el punto de vista personal, la mayor satisfacción del Canciller argentino se dio durante las reuniones de la Primera Comisión que consideró el Pacto Antibélico, que fue calurosamente exaltado por numerosas delegaciones, finalizando la consideración del asunto con un homenaje, de pie, al autor del tratado. Saavedra Lamas, al agradecer los elogios, señalando que el Pacto era el producto y el complemento de muchas iniciativas adoptadas anteriormente, inclusive el Pacto Briand-Kellogg, dijo: "Es así como ha surgido este Pacto Antibélico, ante la sensación de nuestra impotencia, ante el anhelo de completar ese noble pacto Kellogg, a fin de que no fuera una mera exhortación moral, sino que conduzca inmediatamente a la conciliación, agregándole de esta manera aquellas sanciones, esas sanciones legítimas y elevadas que la naturaleza de los hombres hace indispensables para conseguir resultados efectivos, al aspirar no solamente a una delimitación continental, sino universal y panamericana". La resolución de la Conferencia que invitó a los Estados a adherirse a una serie de instrumentos pacifistas interamericanos, entre ellos al Pacto Antibélico, dice en los considerandos lo siguiente sobre este instrumento: "Que el pacto Antibélico, de iniciativa argentina, tiende, según se ha enunciado, a coordinar y hacer eficaces los distintos instrumentos pacifistas susceptibles de consolidar de una manera definitiva la paz internacional, sin derogar ninguno de los pactos ya existentes, lo que constituye una de sus características y una de las finalidades superiores en que se inspira". La mayor satisfacción de Saavedra Lamas fue, quizá, el anuncio de Cordell Hull que el Gobierno de Estados Unidos estaba dispuesto a suscribir el Pacto Antibélico.

A mediados de 1935, se reúne en Buenos Aires la Quinta Conferencia Comercial Panamericana, que tiene lugar durante la visita del Presidente Vargas del Brasil a la Argentina. Es esta la primera conferencia de esta índole que tiene carácter intergubernamental. Las anteriores habían sido convocadas por cámaras de comercio y tenían carácter privado. Saavedra Lamas preside esta reunión y en su inauguración pronuncia un extenso discurso en el que hace un análisis profundo de los problemas económicos mundiales y regionales del momento, con un exhaustivo acopio de antecedentes como era su costumbre. Recordó que, por una parte, ciertos gobiernos auspiciaban la aplicación de teorías liberales y, por la otra, imponían restricciones al comercio internacional. Después de hacer hincapié en las palabras del Secretario de Estado Cordell Hull en la Conferencia de Montevideo, anunció la firma de la Convención Argentino-Norteamericana de Policía Sanitaria y Vegetal, sujeta a la aprobación del Senado de Estados Unidos, instrumento que tenía por objeto racionalizar las restricciones de orden sanitario impuestas por Washington, en la década de los veinte, para encubrir una política proteccionista; restricciones, que vale la pena recordar, aún hoy perduran. Se refirió luego Saavedra Lamas a una serie de tratados comerciales de reciprocidad firmados por otros países en el ámbito interamericano para concluir, en esta parte de la exposición, que las declaraciones de las conferencias, aunque de carácter doctrinario "importan una promesa para levantar con beneficios recíprocos, en la suma o agregación de tratados bilaterales, las condiciones de la vida económica de todo el continente". En cuanto a la unidad económica de América, manifestó que existe ambiente para ella, pero "no hemos acertado a combinarla efectivamente" y recordó que "en la formación de una unidad económica continental, es la gran nación industrializada la que debe tomar la iniciativa de una amplia difusión de tratados de reciprocidad y de rebajas aduaneras". Toca luego el tema del llamado "inmovilismo" latinoamericano, es decir una ley de inercia que había trabado el progreso de los medios de comunicación, situación que llevó a "aislamientos, ignorancias y desconocimientos mutuos, faltas de compenetración que suponen el olvido de las providenciales facilidades que nos ofrece la geografía de América". Saavedra Lamas mostró luego su preocupación por el enclaustramiento de los países mediterráneos y además por las tarifas y fletes que, según el orador, lleva al enclaustramiento económico de cada país. Dijo al respecto: "estamos, en realidad y sin exageración, más alejados de gran parte de naciones latinoamericanas, para los fines fecundos del intercambio, que de muchas naciones del Viejo Mundo".

La Conferencia aprobó convenios sobre distintos temas de turismo, tránsito, creación de Juntas de Comercio y recomendaciones sobre política sanitaria, legislación ferroviaria, tasas portuarias, puertos, cabotaje, cuarentena de animales, inmigración, arbitraje comercial, etc. La declaración de la Conferencia ratificaba un documento similar sobre política económica, comercial y arancelaria adoptado en Montevideo y recomendaba la adopción de tratados bilaterales o multilaterales para fomentar el comercio internacional.

En el discurso pronunciado en el acto de clausura, Saavedra Lamas estimó que la Convención sobre Juntas Panamericanas de Comercio, iniciativa de su delegación,

tenía particular importancia para continuar la labor esporádica de las conferencias. En una alusión clara a la política arancelaria de los Estados Unidos dijo: "No basta que el buen vecino merezca el aprecio de los que están a su lado, en los grandes barrios del mundo, si mantiene alto los muros, cerradas las puertas y erizada de obstáculos la mutua visita y el recíproco avenimiento" y agregó: "¿Cómo es que las grandes naciones de América, que consumen potentes energías en el Norte de nuestro Continente, no aplican sus experimentaciones nobles y audaces, para buscar la solución de estos problemas, volteando de una vez artificiales barreras, en forma que les permita derramar esas mismas energías con ventajas incalculables en el florecimiento de todo un Continente?" Estas palabras tienen un sabor diferente de las pronunciadas por Saavedra Lamas en Montevideo en 1933 y al comienzo de la conferencia pocos días antes; vuelve el Canciller con estos conceptos a la política anterior de confrontación con los Estados Unidos.

Al tiempo de finalizar la Conferencia Comercial habían tenido lugar las reuniones en Buenos Aires, que habían dado término al conflicto del Chaco y Saavedra Lamas, artífice de este éxito, no deja de mencionarlo con particular orgullo de estadista.

La tercera reunión interamericana a la que asistió Saavedra Lamas como Canciller argentino fue la Conferencia de Consolidación de la Paz, que tuvo lugar en Buenos Aires, en diciembre de 1936 y que presidió. Poco tiempo antes había recibido el Premio Nobel de la Paz; se encontraba, pues, en uno de los momentos más importantes de su carrera.

Fue ésta una Conferencia muy importante. Había sido propuesta por el Presidente Roosevelt, quien sugirió la sede en Buenos Aires, y aceptada por los Estados latinoamericanos. Las circunstancias aconsejaban no esperar hasta 1938, en que se celebraría la Conferencia ordinaria, en Lima; Roosevelt acababa de ser reelecto por amplia mayoría, las hostilidades en el Chaco habían terminado, Italia había ocupado Etiopía, España estaba en guerra civil, Japón había invadido China, Alemania comenzaba sus agresiones en Europa, Inglaterra y Francia seguían una política de apaciguamiento y la Sociedad de las Naciones comenzaba a declinar. Roosevelt entendía que después de la experiencia del Chaco, era necesario "hacer menos probable en el futuro un rompimiento o continuación de hostilidades entre las repúblicas americanas" y para lograrlo se podían estudiar o ratificar todos los instrumentos pacifistas ya existentes, o modificarlos y adaptarlos o crear otros nuevos. El Presidente Justo aceptó que Buenos Aires fuese sede y contestó a Roosevelt que había que enfrentar los problemas con criterio universalista "sobre la base de la conciliación de los organismos de cuyos pactos somos signatarios y cuya coordinación posible, en los mismos propósitos, se ha demostrado prácticamente en el reciente conflicto del Chaco Boreal", y agregó: "entiendo que dentro de la interdependencia universal no caben distinciones regionales ni separación de continentes". Esta inclinación a salir de los marcos regionales para buscar un enfoque más amplio que considerara particularmente los vínculos de la Argentina con Europa fue una tendencia permanente de su política exterior.

Roosevelt viajó a Buenos Aires en el crucero Indianápolis, para destacar con este gesto, la importancia que daba a la Conferencia.

En la sesión inaugural hablaron los presidentes Justo y Roosevelt, así como Saavedra Lamas, que presidiría la reunión. El presidente norteamericano expresó, al comenzar, la satisfacción de todos "de que nuestro amigo el Dr. Saavedra Lamas haya recibido el premio Nobel que tanto merece por los servicios prestados a la paz mundial" y agregó en cuanto al fondo: "En esta nuestra determinación de vivir en paz, los pueblos de las Américas ponemos al mismo tiempo en evidencia que estamos firmemente unidos en nuestra decisión final de que si otros pueblos, impulsados por la locura de la guerra o la avidez de ampliar su territorio, trataran de cometer actos de agresión contra nosotros, se encontrarán con las repúblicas de este hemisferio plenamente dispuestas a consultarse en pro de su seguridad y su mutuo bienestar". Saavedra Lamas, repitiendo conceptos que había ya expresado Justo, reiteró así la postura argentina refiriéndose al afianzamiento de la paz: "Reconozcamos que no podemos considerar este gran problema limitando sus horizontes. No podemos suponer un aislamiento continental que sería como admitir que no vivimos en el mismo planeta". Insistió en la necesidad de levantar las barreras que obstruyen el intercambio, de desarrollar la población, incorporando grupos humanos en forma seleccionada, de dedicar mayores esfuerzos a la educación de las masas. Sobre el tema de la Conferencia señaló: "Para reconstruir la influencia del derecho y trazar los nuevos ordenamientos jurídicos que consolidan la paz, debemos creernos especialmente aptos, sentirnos provisionalmente destinados los pueblos de América, ya que representamos, en la comunidad internacional, el único ejemplo de lo que puede llamarse en realidad una familia de Naciones". Finalizó con una retribución de elogios al Presidente Roosevelt, a quien calificó como "apóstol de la paz que preconiza".

A pesar de la visita de Roosevelt a Buenos Aires, la confrontación argentino-norteamericana se hizo evidente durante el curso de la Conferencia. Las buenas relaciones que se habían establecido en Montevideo tres años antes, en 1933, se habían deteriorado notablemente; causa principal de ello fue la falta de aprobación por el Senado Norteamericano de la Convención de Sanidad Vegetal y Animal, en la que tanta esperanza se habían puesto para remover muchos obstáculos a la importación en Estados Unidos, de productos agrarios argentinos. A ello se unía la tradicional posición, a la que ya hemos hecho referencia, de la Argentina, de dar un papel preponderante en su política exterior a sus relaciones con Europa, que seguían fuertes tanto en el plano económico, como político. Además, Saavedra Lamas, regresaba de Europa después de presidir la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y de codearse con los grandes estadistas de la época y se le había otorgado una distinción europea, el Premio Nobel, todo ello unido a la desconfianza de los hombres políticos argentinos influyentes, cualesquiera fuera su filiación, hacia los Estados Unidos.

Dos temas principales eran el centro de la discusión: el sistema de la consulta y el principio de no intervención.

Saavedra Lamas había preparado y enviado a Washington, con anterioridad a la Conferencia, un proyecto muy detallado de tratado general para reforzar los medios de conservar la paz, que comprendía desde la abolición del uso de la fuerza, la coordinación de pactos existentes y la protección diplomática, hasta temas relacionados con los principios del intercambio económico.

Dos temas principales eran el centro de la discusión: de un órgano permanente de consulta llamado Comité Consultivo Interamericano con facultades propias, del establecimiento de un régimen diferente de métodos ya sea que el conflicto tuviera lugar entre Estados americanos o entre uno de estos y una nación extracontinental y la extensión al continente del criterio sobre neutralidad que aplicaba Estados Unidos y que difería del que regía para los Miembros de la Sociedad de las Naciones. La Argentina, por su parte, inspirada por su Canciller Saavedra Lamas, no era partidaria de dar facultades políticas a la Unión Panamericana, ni a ningún órgano que se creara, como el Comité propuesto; rechazaba la formalización de convenios que no tuvieran alcance universal, sin perjuicio de su aplicación continental y, en consecuencia, no estimaba hacer distingos en caso de conflicto entre una potencia continental o extracontinental, porque ello equivalía a regionalizar la doctrina Monroe. Saavedra Lamas también objetaba, en cuanto a la neutralidad, la falta de distinción entre el agresor y el agredido, tal como lo establecía el Pacto de la Sociedad de las Naciones del que Argentina y otros Estados latinoamericanos eran parte.

Con buen criterio la Conferencia resolvió distinguir los temas de seguridad de los de neutralidad y tratar también por separado el principio de no intervención.

La Conferencia aprobó, sobre la base originaria de un proyecto argentino, un convenio sobre mantenimiento, restablecimiento y afianzamiento de la paz, que estableció que en caso que la paz del continente sea amenazada, cualquiera de las repúblicas partes en el Pacto Briand-Kellogg o en el Antibélico consultará con los demás gobiernos americanos y estos lo harán entre sí, a fin de adoptar fórmulas de cooperación pacífica y de coordinar sus esfuerzos comunes. Si hubiese guerra entre países americanos, los gobiernos efectuarán consultas mutuas a efectos de buscar un procedimiento de colaboración pacífica. En caso de guerra internacional, fuera de América pero que la amenace, las repúblicas también procederán a consultarse para determinar la oportunidad y la medida en que podrían cooperar en una acción tendiente al mantenimiento de la paz continental. Como lo pretendía Saavedra Lamas, no se creaba ningún órgano permanente y se seguía el procedimiento que él había usado durante el conflicto del Chaco. Este procedimiento de consulta tuvo luego mucho auge durante la guerra y fue incorporado, con algunas variaciones, al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Saavedra Lamas interpretó que esta Convención "convierte en una realidad el propósito enunciado en su invitación por el Presidente de los Estados Unidos... de completar y reforzar la misión pacificadora de la Sociedad de las Naciones y de todas las demás instituciones de paz, existentes o futuras, que tengan por objeto impedir la guerra", y estimó que "tal vez parezca esta una medida limitada frente a una guerra de agresión, pero una acción conjunta inspirada en altos propósitos de avenimiento,

resultará más eficaz que el régimen de obligaciones estrictas, que una experiencia reciente demuestra que encuentra obstáculos en su cumplimiento".

Se aprobó también una Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados Americanos. Este instrumento enumeró las obligaciones pacíficas asumidas en tratados anteriores, las reafirmó y confirmó el sistema de consulta agregándole nuevas garantías: por ejemplo se estableció un plazo de seis meses durante el cual las Partes en la Convención no podían recurrir a las hostilidades; también dichas Partes asumirían el compromiso que si fracasaban las negociaciones diplomáticas y decidían recurrir a otros medios de solución pacífica, debían informar sobre ello y sobre la marcha de las negociaciones a las otras partes. Sin perjuicio de las obligaciones que habían asumido como miembros de la Sociedad de las Naciones, reafirmaron fidelidad a los pactos pacifistas interamericanos y acordaron que en caso de hostilidades tratarían de adoptar, como neutrales, una actitud solidaria a fin de evitar la propagación del conflicto y podrían considerar las medidas a tomar conforme a la legislación interna, como embargo de armas y empréstitos, etc. Saavedra Lamas denominó esta posición como neutralidad activa y concertada y estimó que era "un nuevo método de neutralidad destinado a evitar las guerras".

En materia de no intervención se adoptó un protocolo en que las partes "declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes" y se agregó que cuando ocurra una violación de estas estipulaciones, se recurrirá a la consulta mutua, a fin de buscar métodos de arreglo pacífico. Se establecía, además, un procedimiento de conciliación, arbitraje o arreglo judicial para la interpretación del instrumento. Este protocolo tuvo una importancia extraordinaria en la historia del panamericanismo, pues significó la aceptación definitiva y en términos amplios y absolutos por los Estados Unidos, del principio de no intervención, después de tantos años de lucha en torno a esta norma. Saavedra Lamas, recalcó el acontecimiento, por el que tanto había luchado su país y formuló votos para que pronto entrara en vigor el Protocolo.

La Conferencia de Buenos Aires, de 1936, fue un hito importante en la historia de las relaciones interamericanas. A partir de allí primó un espíritu nuevo tendiente, a pesar de todas las dificultades que trajo la Segunda Guerra Mundial, particularmente en las relaciones de Estados Unidos con la Argentina, a establecer una serie de instituciones y normas jurídicas que dieran bases sólidas a este sistema. Así Saavedra Lamas dijo al finalizar la Conferencia: "Mi aspiración para el porvenir de nuestro panamericanismo, sería la creación de normas definitivas y estables para sus elaboraciones, consolidadas para siempre, facilitando nuestra obra, y un ambiente de plena lealtad y franqueza, como el que hemos tenido en esta Conferencia, en el respeto mutuo y en la consideración a todos los criterios". En gran medida las aspiraciones de Saavedra Lamas a contar con normas definitivas y estables, se cumplió en la Conferencia de Bogotá en 1948.

## Pacto Antibélico

Uno de los actos más importantes del ministerio de Saavedra Lamas, con propósitos de trascendencia hemisférica, pero también mundial, fue la propuesta y luego adopción del Pacto Antibélico, también llamado popularmente Pacto Saavedra Lamas, al que nos hemos referido varias veces con anterioridad.

Los episodios que dieron lugar a la guerra del Chaco y la imposibilidad jurídica de prevenir o paralizar la contienda influyeron en el ánimo de Saavedra Lamas para preparar un instrumento internacional idóneo, que no permitiera que estas experiencias tan dolorosas se volvieran a repetir. En Septiembre de 1932, una iniciativa del Comité de Neutrales de Washington, tendiente a establecer sanciones contra el Estado que continuara hostilidades, cuando el otro deseara paralizarlas, provocó el rechazo de tal idea por la Cancillería Argentina, bajo la dirección de Saavedra Lamas, con el convincente argumento que sólo la constancia de un instrumento legal "firmado y ratificado por los países a que se pretende aplicar, podría justificar una injerencia de índole coercitiva en armonía con los principios básicos del Derecho Internacional". La Argentina se encontraba preparando por ese entonces el instrumento en cuestión y había sido comunicado a los Gobiernos del Brasil, Chile, Perú, México, Colombia y Estados Unidos.

En la exposición de motivos de la propuesta, se reconoce la existencia de varios instrumentos internacionales al que vendría a sumarse este Pacto, tales como el Pacto de la Sociedad de las Naciones, el Tratado Gondra, los Pactos de Locarno, el Pacto Briand-Kellogg, la Convención General de Conciliación Interamericana y el Tratado General del Arbitraje Interamericano, pero se señala que el nuevo tratado no pretendía derogarlos, sino complementarlos con un instrumento compatible con ellos y fortalecer así su eficacia.

La iniciativa de Saavedra Lamas recibió el importante apoyo del Brasil, con pequeñas enmiendas; pero la respuesta norteamericana fue negativa. Stimson, Secretario de Estado del Presidente Hoover, aún en el poder, no aceptó subscribir el Tratado. Adujo como razón fundamental que disminuía la importancia e influencia del Pacto Briand-Kellogg, iniciativa de su antecesor. Saavedra Lamas no se amilanó por el rechazo norteamericano y continuó la campaña para recibir apoyos. La ocasión propicia fue la visita a Río de Janeiro del Presidente Justo, en octubre de 1933. El canciller argentino obtuvo la firma de seis Estados de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. En diciembre de 1933, durante la Conferencia Interamericana de Montevideo, Estados Unidos anunció su intención de llegar a ser parte. Luego llegaron muchas adhesiones latinoamericanas y europeas. El Tratado Antibélico de No agresión y Conciliación, tal es su nombre oficial, fue ratificado por los siguientes países americanos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Además, recibió las siguientes ratificaciones de países extra regionales: Bulgaria, Checoeslovaquia, España, Finlandia, Rumania

y Yugoslavia. Se adhirieron al Pacto, Colombia, Grecia, Noruega y Turquía; Portugal ratificó su adhesión, pero no depositó el instrumento de ratificación. La Secretaría de la Organización de Estados Americanos considera en su publicación "Tratados y Convenciones Interamericanos" que el Pacto Saavedra Lamas fue derogado por el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), pero que sigue vigente, sin embargo, entre los Estados que no han ratificado este último instrumento.

El Tratado Antibélico condena en su Artículo I las guerras de agresión y se declara que el arreglo de los conflictos de cualquier clase no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional. El Artículo II declara que no se reconocerá arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos ni la validez de la ocupación o adquisición de territorio que sea lograda por la fuerza de las armas. El Artículo III prevé, para casos de incumplimiento, el recurso a los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el derecho internacional. Las partes emplearán todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz y, como neutrales, adoptarán una actitud común y solidaria. Se dispone la no intervención en el conflicto, ya sea diplomática o armada, salvo que resulte de otros tratados, pero se aconseja el recurso a la opinión pública.

El Artículo IV estipula la obligación de las partes en la disputa de someterla al procedimiento de conciliación, salvo las limitaciones del Artículo V, que se refieren a los casos previstos en otros tratados de solución pacífica, los conflictos que se solucionen por arreglo directo o que sean sometidos al arbitraje o al recurso judicial, las cuestiones de competencia exclusiva de cada Estado, según el derecho internacional, salvo denegación o retardo de justicia y los asuntos que afecten los principios constitucionales de las partes. El Artículo VI prevé el establecimiento de una Comisión de Conciliación, a falta de su existencia en virtud de otros instrumentos. El Artículo VII establece el papel de los Tribunales Supremos de Justicia, y los Artículos VIII a XIV fijan el procedimiento a seguir en la conciliación.

Saavedra Lamas buscó luego, como hemos visto, la coordinación de su Pacto con el Briand-Kellogg, el de la Sociedad de las Naciones y otros instrumentos interamericanos.

El Pacto Antibélico fue un esfuerzo imaginativo y sincero por mejorar los mecanismos de fortalecimiento de la paz, que honra a su inspirador y al país que lo propició. Lamentablemente, los tiempos que siguieron a la adopción del Tratado no fueron propicios para su afianzamiento, pero queda, sin duda, como un hito importante en la lucha constante por afianzar la paz en la comunidad de Estados, objetivo supremo e irrenunciable, al que Saavedra Lamas supo dar lo mejor de su talento y energía.



El Canciller Dr. Carlos Saavedra Lamas, firmando el protocolo preliminar de paz entre Paraguay y Bolivia (junio, 1935)

## La paz del Chaco

He dejado para casi el final de este trabajo la actuación de Saavedra Lamas en el proceso de lograr la paz en la guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, tema que estuvo presente durante todo su ministerio.

El límite entre Bolivia y Paraguay en el Chaco Boreal no había quedado resuelto y fue origen de controversias en el siglo XIX, que perduraron en el nuevo siglo. A fines de 1928, Paraguay tomó un punto fronterizo boliviano y Bolivia contestó ocupando uno paraguayo; como consecuencia, ambos países rompieron relaciones diplomáticas. La Conferencia Internacional de Estados Americanos sobre Conciliación y Arbitraje reunida en Washington, designó a comienzos de 1929 una Comisión de Neutrales, integrada por Colombia, Cuba, México, Estados Unidos y Uruguay, la que consiguió lograr un intercambio de prisioneros y recomendó la celebración de un pacto de no agresión.

Cuando Saavedra Lamas se hizo cargo del Ministerio, la tensión entre ambos países había continuado subiendo, con fuertes concentraciones de tropas en el Chaco. El Comité de Neutrales invitó a la Argentina, Chile, Brasil y Perú a tener un intercambio de ideas sobre la disputa, que resultó en un comunicado dirigido a los dos países, que expresó la preocupación del Comité por los preparativos militares, que entorpecían su misión de paz.

A pesar de estos esfuerzos, las hostilidades comenzaron en Junio de 1932 con la ocupación de un fortín paraguayo por tropas bolivianas, a lo que siguieron violentos combates. Paraguay se retiró de la reunión de los Neutrales y Saavedra Lamas exhortó a dicho gobierno a que depusiera esa actitud.

Poco tiempo después, el 29 de Julio de 1932, Saavedra Lamas, sugirió al Comité de Neutrales la adopción de una declaración condenando el uso de la fuerza, para la solución de los problemas territoriales, iniciativa que fue aceptada y cristalizó en un documento suscripto por diecinueve países, que establecía: "Las Naciones de América declaran también que no reconocerán arreglo territorial alguno de esta controversia que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de adquisiciones territoriales que sean obtenidas por ocupación o conquista, por la fuerza de las armas".

En agosto de 1932, tanto Bolivia como Paraguay, ambos miembros de la Sociedad de las Naciones, enviaron sendas notas al Secretario General protestando por las acciones del otro, pero sin someter el conflicto a la jurisdicción del Consejo.

En la misma época, el 6 de Agosto, el Canciller argentino formuló junto con Brasil, Chile y Perú una oferta de buenos oficios, al mismo tiempo que resolvían "mantenerse unidos" al Comité de Washington, pero la oferta no tuvo acogida.

En septiembre de 1932, la Sociedad de las Naciones ya no podía quedar marginada de un conflicto que se hacía cada vez más cruento e irreversible, pero al mismo tiempo no quería intervenir y complicar la labor del Comité de Neutrales, por ello adoptó una resolución en el sentido que éste debería consultar al Consejo e informarlo. La Asam-

blea, que se reunió más adelante, oyó a las partes y el Consejo sugirió al Comité que enviara una misión al terreno y tratara de prevenir la importación de armas y municiones, lo que no fue aceptado por el Comité que estimaba todavía tenía posibilidades de éxito. Bolivia buscó por ese entonces la mediación del presidente argentino Agustín P. Justo, pero pese a los esfuerzos de su Canciller, los beligerantes no coincidieron en las condiciones necesarias para comenzar esta gestión.

En septiembre hubo un incidente entre el Comité de Neutrales y el gobierno argentino, al que ya nos hemos referido anteriormente. El Comité había manifestado a los países, que si uno de ellos continuaba la lucha y el otro contendiente deseara terminarla, esto significaba el uso de la fuerza como instrumento de política nacional y contraria a la declaración que hemos mencionado más arriba; agregaba que el Comité enviaría una misión a la zona del conflicto para comprobar la cesación de hostilidades y que si dicha misión "le expresa que una de ellas ha violado el compromiso de terminar la lucha, el Comité de Neutrales declara que este país es agresor y sugerirá a todos los gobiernos de América que retiren de ese país sus representantes diplomáticos y consulares".

Saavedra Lamas se opuso terminantemente a esta iniciativa. La Argentina estimó que la gestión de un Comité de Neutrales no podía ir más allá de los límites de una misión de buenos oficios, aproximándose lo resuelto a una intervención y que, en consecuencia, le era imposible acompañarlo en esta iniciativa, aún tratándose de una intervención común de los países de América. Ella, y volvemos a repetir la cita, "carecería de un instrumento legal que, únicamente firmado y ratificado por los países a los que se pretende aplicar, podría justificar una injerencia de índole coercitiva en armonía con los principios básicos del derecho internacional". Ante esta postura argentina, el Comité de Neutrales manifestó que su iniciativa necesitaba el acuerdo previo de Bolivia y Paraguay, pero el Canciller argentino reiteró la necesidad de un convenio anterior en el cual, era muy importante, la Sociedad de las Naciones era la que tenía, en las circunstancias, poderes y facultades otorgadas por las partes para actuar. Para Saavedra Lamas, la acción del organismo mundial no podía quedar trabada por "doctrinas regionales o continentales que... no han tenido la adhesión argentina ni su consagración establecida por voluntad unánime de los países de continente". Este cambio de opiniones fue, en gran medida, el comienzo de la declinación del Comité de Neutrales, que se reunía en Washington bajo la dirección de un funcionario del Departamento de Estado.

En vista de la situación, Saavedra Lamas entendió que era necesaria una intervención más activa del gobierno argentino. En Enero de 1933, se envió una misión a Asunción que negoció algunas bases de acuerdo, que fueron comunicadas a Brasil, Chile y Perú, pero Bolivia exigió que participaran, aún para un simple sondeo, todos los limítrofes y el Comité de Neutrales. Al mes siguiente, Saavedra Lamas se reunió en Mendoza con el canciller chileno y se sentaron algunas bases de arreglo, basado en el arbitraje, la terminación de hostilidades, el retiro de tropas y la reducción de efectivos. Se comunicó la propuesta a las partes, pero no tuvo respuesta favorable.

Así las cosas y con las hostilidades en plena acción, el gobierno paraguayo decidió declarar la guerra, el 10 de Mayo de 1933, con lo que provocó la declaración de neutralidad de varios países, entre ellos, la Argentina. Bolivia manifestó, por ese entonces, interés en que se activaran los buenos oficios de los limítrofes y del Comité de Neutrales. Saavedra Lamas creyó conveniente esperar los resultados de las gestiones de la Sociedad de las Naciones, que había comenzado a actuar. En Junio terminó su cometido el Comité de Neutrales.

Frente a la declaración de guerra, el Consejo de la Sociedad de las Naciones tuvo que actuar, pues el Pacto era realmente el único instrumento en que eran partes los dos Estados y que otorgaba, a un órgano internacional, el derecho y la obligación de intervenir en el conflicto. El 20 de Mayo el Consejo decidió enviar una Comisión al terreno con el objeto de lograr un armisticio efectivo y que los dos Estados aceptaran someter la cuestión al arbitraje. Ambos gobiernos aceptaron el envío de la Comisión, sin comprometerse en cuanto al arbitraje. Las partes solicitaron al Consejo que pidiera a los limítrofes que intentaran de nuevo una solución, pero estos no aceptaron.

En Octubre, se firmó el Pacto Antibélico en Río y con ese motivo, los presidentes de Argentina y Brasil se dirigieron a sus colegas de los países en guerra, exhortándolos a la paz. Saavedra Lamas y Mello Franco, canciller de Brasil, suscribieron un acta que, más en detalle, establecía las bases procesales de una solución arbitral, previo armisticio general.

La Comisión de la Sociedad de las Naciones llegó a Sudamérica en Noviembre. Paraguay, que entonces llevaba ventaja militar, propuso, a través de la Comisión, un armisticio hasta el fin de año y una reunión para negociar la paz. La acción de la Comisión recibió el apoyo de la Séptima Conferencia Interamericana, en Diciembre de 1933, a la que asistía Saavedra Lamas. En febrero de 1934 la Comisión preparó un proyecto de tratado, que contenía fórmulas sobre cese de hostilidades y el arreglo de la disputa, pero no fue aceptado y regresó a Ginebra. La guerra se había reanudado a comienzos del año.

El Consejo de la Sociedad de las Naciones dedicó entonces sus esfuerzos a conseguir un embargo de armas, lo que consiguió; inclusive los Estados Unidos decretaron la prohibición de este tráfico. A mediados de año, Bolivia invocó al artículo 15 del Pacto y solicitó que la Asamblea tratara el asunto, lo que suponía que la Sociedad de las Naciones establecería las bases de la solución y que las partes que no acataran deberían atenerse a las consecuencias de su incumplimiento, pero, por disposiciones del instrumento había que hacer un último intento de conciliación, lo que fue encargado a otra nueva Comisión compuesta por los países latinoamericanos miembros de la Sociedad, entre ellos Argentina, que elaboraron un detallado tratado, que sería utilizado luego en una Conferencia de Paz, en Buenos Aires. Paraguay propuso cambios y finalmente no aceptó la propuesta, Bolivia dio su aprobación. Paraguay violaba el Pacto al rechazar las propuestas de la Asamblea, la que invitó, en Enero de 1935, a los Estados a levantar el embargo de armas con relación a Bolivia, pero no a Paraguay. Este país reaccionó retirándose de la Sociedad de las Naciones, en Febrero de 1935. La Argenti-

na dijo al respecto en Ginebra: "El retiro de la Sociedad de las Naciones es un acto de soberanía, como lo es su ingreso a ella. No puede ser considerado sino con el respeto debido a todos los actos en que una nación manifiesta la voluntad de su soberanía".

El conflicto había durado demasiado, los beligerantes estaban exhaustos, los esfuerzos del Comité de Neutrales y de la Sociedad de las Naciones habían fracasado, la situación militar había llegado a una situación de equilibrio.

Frente a este panorama Saavedra Lamas estimó maduro el momento para tomar la iniciativa de paz y poner todo el peso e influencia que tenía la Argentina sobre las Partes, para conseguir una solución.

El 11 de mayo de 1935, se reunió en Buenos Aires un grupo mediador integrado por Saavedra Lamas y los Embajadores de Chile, Brasil, Perú, Uruguay y Estados Unidos y se invitó a participar a los Cancilleres de Bolivia y Paraguay. La Asamblea de la Sociedad de Naciones le hizo llegar al grupo la esperanza de éxito en sus gestiones.

Con motivo de la visita del Presidente Vargas del Brasil a Buenos Aires, se incorporó a la reunión el Canciller Macedo Soares.

Luego de activas negociaciones, en las que Saavedra Lamas desplegó todo su talento diplomático, el 12 de junio, logró la firma de un Protocolo en el que se pedía al Presidente argentino que convocara una Conferencia de paz, para promover la solución del diferendo "por acuerdo directo entre las partes" y en caso de no llegar a tal acuerdo, a someter el asunto a la Corte Permanente de Justicia Internacional, no pudiendo la Conferencia clausurar sus funciones hasta que no se llegue al compromiso arbitral. Además se convino: 1) promover el cambio y repatriación de prisioneros, 2) promover un régimen de tránsito, comercio, navegación y convenios para el desarrollo de ambos países, teniendo en cuenta su posición mediterránea, 3) constituir una comisión que estableciera las responsabilidades provenientes de la guerra, 4) cesar definitivamente las hostilidades y establecer una Comisión Militar Neutral que fijara las posiciones de los ejércitos, 5) desmovilizar los ejércitos, reducir los efectivos, no adquirir nuevo material bélico, 6) suscribir un compromiso de no agresión, 7) suspender el fuego a partir del 14 de Junio.

Terminadas las hostilidades en el terreno, Saavedra Lamas se movió con toda celeridad para reunir la Conferencia de Paz, que comenzó sus reuniones el 1º de Julio. Se celebraron veintitrés reuniones y el 25 de Octubre la Conferencia declaró terminada la guerra y el 26 de Enero de 1936 se firmó un Acta de liberación de prisioneros de guerra y entró luego en receso. En tal oportunidad Saavedra Lamas, presidente de la Conferencia, pronunció un importante discurso. Era la culminación de un trabajo paciente de años. Dijo, refiriéndose a los métodos empleados para lograr la solución y para demostrar su respeto por las voluntades nacionales lo siguiente: "Permitidme, señores delegados de Paraguay y de Bolivia, hacer constar que toda esta obra la hemos realizado tan sólo como mediadores, no hemos contado con otras fuerzas ni esgrimido otras armas que la nobleza de nuestros propósitos, el desinterés profundo e indiscutido de nuestro esfuerzo, el ruego y el empeño de nuestro espíritu fraternal, el impulso de so-

lidaridad que nos vincula, la persuasión y el razonamiento, recordando el estéril sacrificio de la lucha frente a los beneficios de la paz". En cuanto a la influencia de América agregó: "Es la revelación de algo grande y hermoso que debe ser señalado, el estado de civilización moral alcanzado por América, es la penetración profunda del imperio del derecho y del sentimiento de la justicia resolviendo los conflictos entre los individuos y las colectividades, es el amor a los principios que fue lo primero que levantamos cuando, el 3 de Agosto de 1932, tomamos la iniciativa de la declaración histórica, de que no reconoceríamos las adquisiciones territoriales realizadas por la fuerza, la que hemos mantenido como una antorcha encendida, arriba de la violencia inicial de los combates, y cuando hemos temido que pudiera oscilar hemos ido a ratificarla despejando toda duda, para estamparla nuevamente en una cláusula especial del Protocolo que hoy se firma". Agregó: "Nuestra América no es ya el "Nuevo Mundo" llamado así por la fecha cronológica de su descubrimiento, es el mundo nuevo por el arraigo profundo que han adquirido en su suelo las corrientes fundadoras de la civilización occidental, por sus vastas extensiones fértiles y abiertas a todas las formas del trabajo humano; por su forma institucional uniformemente republicana, por su vocación irreprimible a las instituciones libres y representativas, destinadas a triunfar siempre y a prevalecer en definitiva sobre la anarquía incierta o sobre el obscuro despotismo". Y para el futuro hizo este voto: "La cooperación y la solidaridad que hemos estado experimentando, tenemos que llevarla a la formación de una gran unidad económica, por lo menos entre los países del Sur de América, que tan felizmente han ensayado aquélla", esperanza tan necesaria y que aún no se ha cumplido.

El Tratado definitivo de Paz, Amistad y Límites, se firmó en Buenos Aires en 1938, seguido el mismo año por un laudo arbitral, confirmado por las partes en 1939.

Fueron estos últimos acontecimientos del conflicto del Chaco y aunque tuvieron lugar después que la gestión de Saavedra Lamas como ministro finalizara con el mandato del Presidente Justo, es indudable que ellos fueron el fruto tardío de la labor que con empeño y con gran sentido de la oportunidad llevó a cabo durante los seis años que le tocó ser Canciller argentino, honrando a su país.

## **Premio Nobel**

Esta labor quedó reconocida con el otorgamiento del Premio Nobel, en Noviembre de 1936. Saavedra Lamas recibió la noticia poco tiempo después de haber presidido la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y poco antes de presidir la Conferencia de Consolidación de la Paz. Fue el momento culminante, el apogeo del prestigio de la política exterior argentina en lo que va del siglo y las honras las recibió quien tanto hizo por levantar y consolidar este prestigio.

Al terminar el ministerio de Saavedra Lamas, las nubes de "la gran tempestad", que había previsto en uno de sus discursos de la Conferencia de Buenos Aires, habían au-

mentado su densidad. De allí en adelante, los episodios que llevaron finalmente a la guerra marcaron en la Argentina un retorno al retraimiento internacional.

Pareciera que como acompañando la vida de Saavedra Lamas, a partir de ese momento y siguiendo, es cierto, la crisis que luego estalló en una segunda guerra mundial, los problemas internos e internacionales argentinos se fueron complicando lenta, pero inexorablemente para entrar en zonas de sombra de las que no ha podido salir aún.

Carlos Saavedra Lamas falleció el 5 de mayo de 1959. Fue un argentino que honró a su país, un hombre de ideas y al mismo tiempo un político de acción, siempre al servicio de la Nación. Su nombre ha quedado ligado a uno de los momentos más satisfactorios de la política internacional argentina. Recordar a hombres así es deber permanente, para no borrar de la memoria de los argentinos que el país puede y debe con imaginación y con conducta, contribuir a la solución de los problemas internacionales, en una era en que la interdependencia y la cooperación marcan el destino de los pueblos que buscan el valor supremo de la paz.

Jose Maria Ruda