

8. Argentina frente a Estados Unidos: la no intervención y el fin del proteccionismo (La Habana, 1928)

Leandro Ariel MORGENFELD¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

IDEHESI - Conicet

leandromorgenfeld@hotmail.com

Resumen - Este artículo analiza el enfrentamiento entre Argentina y Estados Unidos en la Sexta Conferencia Panamericana, realizada en La Habana en 1928. Con profusa documentación de las cancillerías argentina y estadounidense, se estudia uno de los episodios más conflictivos de la relación bilateral en la década de 1920, cuyo trasfondo era el rechazo argentino al creciente proteccionismo estadounidense que afectaba las exportaciones agropecuarias al país del norte. En esta Conferencia, Argentina pretendió también encabezar el reclamo latinoamericano por establecer en el continente el principio de no intervención, doctrina central para poner freno a la política expansiva e intervencionista que desplegaba Estados Unidos en América Central y el Caribe.

Abstract - Argentina Confronting the United States: Non-intervention and the End of Protectionism (La Habana, 1928)

This article analyzes the confrontation between Argentina and the United States in the Sixth Pan-American Conference, which was organized in Havana in 1928. It studies, with a rich documentation of the Argentine and American Ministers of Foreign Affairs, one of the most conflicting episodes of the bilateral relation in the decade of 1920, where the background was the Argentine rejection to the increasing American protectionism that affected farming exports to the country of the north. In this Conference, Argentina also tried to lead the Latin American reclamation to establish in the continent the principle of non-intervention, a doctrine necessary to stop the expansive and interventionist policy of the United States in Central America and the Caribbean.-

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, no-intervención, proteccionismo.

Key words: Argentina, United States, Non-intervention, Protectionism.

¹ Lic. y Prof. de Historia (FFyL-UBA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE-UBA). Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, Económicas y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IDEHESI y becario del Conicet. Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

1. Introducción

Este artículo es parte de una investigación sobre la conflictiva relación entre Argentina y Estados Unidos en el marco del proceso panamericano que se inició en la Conferencia de Washington de 1889-1890². En la misma se analiza, a partir de documentación del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y del Departamento de Estado norteamericano, las tensiones que se suscitaron en la construcción interamericana ya desde el inicio, cuando Sáenz Peña confrontó el planteo de Monroe, señalando que "Sea América para la Humanidad"³. A lo largo de los casi cuarenta años que transcurrieron desde ese primer cónclave hasta la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928) las tensiones bilaterales continuaron, con alzas y bajas, hasta que en esta reunión continental el enfrentamiento volvió a su máximo nivel. A continuación, se analizan los ejes de la disputa argentino-estadounidense en una reunión que marcó a fuego a la organización panamericana y puso blanco sobre negro las diferencias entre los intereses entre dos naciones que tuvieron visiones disímiles sobre la organización del continente americano.

2. Antecedentes de la convocatoria: crece la tensión norte-sur en América

La Sexta Conferencia Panamericana fue precedida por una política expansionista e intervencionista de Estados Unidos en el continente, lo cual generaba malestar y la oposición de distintos países de la región, elemento que, como se desarrollará en el apartado siguiente, tuvo consecuencias en las discusiones realizadas en el cónclave. Hubo actitudes imperialistas en Honduras, Santo Domingo, Nicaragua, Haití y continuaron las tensiones con México. En Cuba, que sería el anfitrión, gobernaba Machado desde 1924, con firme apoyo estadounidense. Cuba seguía sometida bajo la Enmienda Platt y por el Tratado de Reciprocidad (1908). Estados Unidos entre la guerra y la crisis, amplió su intervencionismo en América Latina tanto económica como militarmente⁴.

² La investigación, realizada como parte de la Tesis de Doctorado en Historia (UBA), titulada "Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)", se encuentra en su fase final de elaboración.

³ Véase Morgenfeld, Leandro 2009 "David contra Goliath: Argentina frente a Estados Unidos en la Primera Conferencia panamericana", en *Revista Ágora Internacional*, Año 4, N. 8, abril, pp. 4-10.

⁴ Es interesante el artículo de Arthur N. Young, consejero económico del Departamento de Estado, titulado "The Department of State and Latin American Loans", 25 de agosto de 1927 (NARA, DS, VI International Conference of American States). En el mismo se describe el avance de Estados Unidos como prestamista

En el caso de la relación argentino-estadounidense se dio una paradoja: se profundizó la relación económica, tanto a nivel comercial, como de las inversiones y los préstamos. Argentina aumentó significativamente las importaciones de bienes estadounidenses, en detrimento de la importación de productos ingleses, a la vez que se radicaron en estos años decenas de nuevas empresas estadounidenses, a la par que se incrementó la dependencia financiera argentina con respecto a *Wallstreet*. Sin embargo, en estos mismos años, las relaciones diplomáticas entre Argentina y Estados Unidos volvieron a enfriarse. Tras el cónclave de Santiago, el Departamento de Estado mantuvo bajo control a Argentina, especialmente en lo referido a la limitación de armamentos y a la competencia con Brasil. Instruyó a su embajada en Buenos Aires para desarrollar su sistema de inteligencia, a la vez que solicitaba informes sobre la relación argentino-brasilera. El gobierno argentino, por su parte, eludía cualquier acuerdo del grupo ABC sobre desarme y llevaba adelante sus propios planes para un amplio programa de desarme. En estos años, aparecieron conflictos limítrofes viejos, que enfrentaron a Perú y Ecuador, Argentina y Bolivia, y Argentina y Paraguay, y otros nuevos. Ni Estados Unidos ni Argentina alentaron ningún tipo de acción conjunta para intentar superarlos. En 1925 y 1926, ambos países buscaron cómo avanzar en la solución de la vieja disputa entre Chile y Perú por Tacna y Arica, pero las iniciativas que se estudiaron —entre ellas la propuesta de Coolidge de dirimir la situación por un plebiscito— no prosperaron. El gobierno argentino prefirió mantenerse al margen de las iniciativas del país del norte. Si intervino más activamente en los intentos de resolución del diferendo entre Bolivia y Paraguay. En este caso, el gobierno argentino nunca sugirió la colaboración de Estados Unidos, iniciando una "competencia" diplomática que duraría una década, hasta la firma de la paz en 1936.

Por otra parte, cuando se acercaba la fecha de la Sexta Conferencia, se potenciaron algunos conflictos vinculados al comercio bilateral, que ocuparían las discusiones centrales durante el cónclave continental: las limitaciones que los Estados Unidos impusieron a la importación de semillas de alfalfa, más los embargos sanitarios que afectaron a la carne y a la fruta (1926), el envío de una comisión de expertos para estudiar los costos en la producción local de maíz y lino (1927). Justamente Honorio

de América Latina y se intenta deslindar los temores de que el Departamento de Estado es por un lado responsable de esa política y que actuará para defender a los banqueros estadounidenses. El avance financiero de Wallstreet, se argumenta, es resultado de las "fuerzas del mercado" y no implica ninguna acción intervencionista del país del norte ni la creación de una "esfera de influencia". Este artículo, publicado es castellano poco antes de la conferencia, tenía como objetivo evitar los potenciales y previsibles cuestionamientos al imperialismo estadounidense en la región.

Pueyrredón, embajador argentino en Washington, desarrollaría en los años previos a la Conferencia de La Habana una intensa, pero infructuosa, campaña contra el proteccionismo estadounidense que afectaba a las exportaciones argentinas y provocaba, como ya fue mostrado más arriba, un creciente desnivel en la balanza comercial bilateral. La contrapartida, por parte de los sectores dominantes vinculados a la producción y exportación de bienes primarios, fue el fortalecimiento de la postura de "comprar a quien nos compra", la presión interna —al menos del yrigoyenismo— sobre las compañías petroleras estadounidenses que operaban en el país y la crítica de la prensa argentina frente al intervencionismo estadounidense, fundamentalmente en Nicaragua y México. Las diferencias económicas se plasmarían, una vez más, en las disputas en torno a la organización panamericana. En los periódicos argentinos, aún antes de que se iniciara la conferencia, podían hallarse alegatos contra la política de intervención estadounidense en Centroamérica y expresiones de solidaridad con Nicaragua. Según muchos de ellos, en este conflicto se ponía en juego la definición del panamericanismo y la delegación encabezada por Pueyrredón debía alzar la voz en defensa de la soberanía del pueblo invadido. Así opinaba *La Nación*: "...la República Argentina (...) no puede proclamar el principio de la interdependencia como un simple encogimiento de hombros ante lo que a las demás pueda ocurrir o afectarlas, sino como una voluntad de oponerse por todos los medios a su alcance, dentro de su amplio pensamiento panamericano, a que alguien intente invadir con fines de absorción o sojuzgamiento una sola parcela de la heredad que subdividió el amor y no el odio ni la ambición prepotente. Y la ocasión de manifestarlo, así clara y terminantemente, no puede ser mejor, ya que es hacia ella, principalmente hacia ella, hacia esta República Argentina que tiene 'fama de liberadora y de emancipadora', al decir de un ilustre hijo suyo que acaba de morir, que se levantan las miradas acongojadamente suplicantes de los pueblos pequeños que reciben el zarpazo de allí de donde esperaron la sombra de un ala protectora"⁵. Un año antes, ya *La Prensa* denunciaba también vehementemente el imperialismo estadounidense, luego de la nueva intervención militar en Nicaragua: "El imperialismo ha arrojado la careta, y cuadra que los pueblos libres lo rechacen (...). Las naciones de América cuyos empréstitos fueron cubiertos casi todos en las oficinas de crédito de Nueva York, pueden abrir bien los ojos, porque un gobierno que se presentaba como de orden común, se cree ahora dispensador mundial de justicia y amenaza

⁵ "Esta es la ocasión", artículo publicado en *La Nación* el 13 de enero de 1928, apenas unos días antes del inicio de la Conferencia, en el que se comentaban las ambiguas instrucciones dadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Delegación Argentina para el caso de Nicaragua.

convertirse en el patrón supremo del valor de las monedas, humillando soberanías con una soberbia que no es de gran nación de soberana democracia, sino de banqueros dominados por la materia que les llena las manos y les oscurece el espíritu"⁶. Los sectores afectados por el proteccionismo estadounidense querían que, en la Conferencia, Argentina se transformara en el vocero de todos los países que se oponían a la política expansiva estadounidense. Este tema sería un punto álgido en los debates de 1928.

En abril de 1927 se reunió en Río de Janeiro la Comisión de Jurisconsultos Americanos y se aprobaron 12 proyectos de derecho público, para que fueran tratado en la Sexta Conferencia Panamericana, entre los que se destacaba uno de vital importancia: garantizaba la existencia, igualdad y reconocimiento de los estados, y proclamaba, en su artículo tercero, que "ningún Estado podrá intervenir en los asuntos internos de otros Estados". Los acuerdos de esta reunión se retomarían, polémicamente, en la conferencia panamericana. Estados Unidos temía que este tema opacara las demás discusiones en La Habana y por eso el presidente Coolidge instruyó a Hughes para que la delegación estadounidense evitara, en todo momento, que el principio de no intervención fuera discutido en la conferencia. En dichas instrucciones, se planteaba que había que evitar, por todos los medios, que prosperara la iniciativa de algunas delegaciones latinoamericanas de discutir y cuestionar la política exterior de Estados Unidos y su intervencionismo en América Latina. Así, en un Memorandum político especial, que era el primer apéndice de las instrucciones a sus delegados, Hughes planteaba que: "...Es posible que ciertos delegados hagan el esfuerzo de traer a la Sexta Conferencia Panamericana temas controversiales que los Estados Unidos no juzgan apropiados para reuniones de esta naturaleza, y en este sentido no es improbable que algunos delegados ataquen la política de Estados Unidos hacia América Latina, con especial referencia a las relaciones con México, Nicaragua, Panamá y Haití. Deberán realizarse todos los esfuerzos para limitar los temas de discusión a los de la agenda preconcebida, o que tales temas adicionales no impliquen discusión o crítica alguna a la política exterior de este u otro país"⁷. El argumento de Estados Unidos era que formalmente el problema de Nicaragua era una cuestión interna. Adolfo Díaz contaba con el apoyo de los principales

⁶ *La Prensa*, 13 de enero de 1927. Pocos meses después, en un artículo titulado "El grave problema de la sexta conferencia panamericana", Maximo Soto Hall repasaba todos los conflictos que se desarrollaban en América producto del expansionismo e intervencionismo estadounidense y pronosticaba un fracaso de la conferencia, en *La Prensa*, 20 de abril de 1927.

⁷ "Special Political Memorandum", Apéndice 1 de las instrucciones de Hughes a sus delegados, FRUS, 1928. Volumen 1, p. 573. [traducción propia]

partidos políticos y los *marines* estadounidenses estaban para garantizar la transparencia del inminente acto eleccionario. La mayor parte de los países centroamericanos y algunos sudamericanos estaban disciplinados para no elevar la voz de protesta frente a este atropello estadounidense a la soberanía nicaragüense.

Otro tema que preocupaba a Estados Unidos era la posible impugnación de la política proteccionista que había profundizado el gobierno republicano, en defensa de los intereses agrarios de ese país. Ese año habría elecciones presidenciales, con lo cual los republicanos no estaban dispuestos a hacer concesiones en materia de ampliar el libre comercio, más allá de las presiones del Departamento de Estado, en función de mejorar la relación bilateral con ciertos países, como por ejemplo la Argentina. Incluso al momento de iniciarse la Conferencia de La Habana, los sectores ganaderos ampliaban la presión sobre el gobierno y se declaraban afectados por las carnes argentinas, sosteniendo que ni siquiera aumentando un 50% las tarifas entonces vigentes se podía detener la avalancha de productos cárnicos provenientes de la Argentina⁸. Por estos temores estadounidenses, el programa de la conferencia fue "limpiado" de cualquier tema que pudiera implicar la puesta en discusión de la política exterior estadounidense.

La sede de la Sexta Conferencia, La Habana, había sido acordada ya en la anterior reunión, en Chile (1923). El gobierno cubano solicitó a cada uno de los países que formaban la Unión Panamericana el dato del número de delegados que enviarían y una propuesta con los temas del programa. En 1926, se conformó la comisión encargada de dictaminarlos. El programa oficial se concluyó a finales de ese año y contenía ocho capítulos, con los siguientes temas: organización de la Unión Panamericana; asuntos de naturaleza jurídica interamericana; problemas de comunicaciones; cooperación intelectual; problemas económicos; problemas sociales; informe sobre tratados, convenciones y resoluciones aprobadas en conferencias anteriores; y futuras conferencias. En 1927, los países participantes recibieron el programa oficial, el informe del proceso, los temas que se analizarían y los debates y comentarios que la comisión consideraba pertinentes⁹.

⁸ Cfr. Conil Paz, Alberto 1965 *La Argentina y los Estados Unidos en la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)* (Buenos Aires: Huemul), p. 15.

⁹ Cfr. "Comentarios sobre los temas del programa de la Sexta Conferencia Panamericana", preparados por la Unión Panamericana, 1927 (Washington: Imprenta del Gobierno). Véase también "Ha sido redactado el programa de la Sexta Conferencia Panamericana", *La Nación*, 11 de mayo de 1927.

3. Características de la Conferencia

La Conferencia duró desde el 16 de enero hasta el 20 de febrero de 1928. Participaron los 21 países que integraban la Unión Panamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A los participantes de la última conferencia, se sumaban ahora Bolivia, México y Perú.

La delegación argentina fue designada por Alvear, mediante decreto, el 10 de septiembre de 1927, y estuvo conformada por Honorio Pueyrredón -ex canciller de Yrigoyen, embajador en Estados Unidos desde 1923 y jefe de la delegación-, Laurentino Olascoaga -originalmente había sido nombrado Sergio García Uriburu, ministro en Cuba, pero luego había sido trasladado a Bruselas- y Felipe Espil -consejero en los Estados Unidos¹⁰, además de Carlos Alberto Alcorta, Luis A. Podestá Costa y Rodolfo García Arias, como secretario. El 15 de diciembre, el gobierno argentino trazó las instrucciones para su delegación, en torno a los puntos incluidos en la convocatoria: en el tratamiento de la Convención de Derecho Internacional Público, debería incluirse una cláusula que estableciera que "ningún estado puede intervenir en los negocios internos o externos de otro", había que eliminar las normas contrarias al derecho de asilo, e incluir "métodos de solución pacífica de las diferencias internacionales", entre otros¹¹. Uruguay y México también tenían instrucciones de apoyar el principio de respeto de la soberanía e independencia nacional. Brasil, en cambio, se mantendría prescindente en la cuestión, mientras que la delegación de Nicaragua tenía instrucciones de oponerse a cualquier discusión que girase en torno a la figura de Sandino.

La delegación estadounidense estuvo compuesta por Charles Evans Hughes -ex Secretario de Estado y jefe de la delegación-, Noble Brandon Judah, Henry P. Fletcher, embajador en Italia, Oscar W. Underwood, senador, Dwight W. Morrow, embajador en México, Morgan J. O'Brien, ex juez, James Brown Scott, ex asesor letrado del Departamento de Estado, Ray Lyman Wilbur, presidente de la Universidad de Stanford, y Leo S.

¹⁰ En los informes del Departamento de Estado sobre los delegados de cada país, Espil es caracterizado como "amistoso con Estados Unidos" y pro-alemán. La caracterización que hacían de Pueyrredón parece menos ajustada: lo consideran "totalmente subordinado al presidente" y a la vez con una actitud "cordial con Estados Unidos" (NARA, DS, VI International Conference of American States).

¹¹ Cfr. "Instrucciones para la Delegación Argentina a la Sexta Conferencia Internacional Americana", Buenos Aires, 15 de diciembre de 1927 (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Véase también Alén Lascano, Luis 1986 *Yrigoyen, Sandino y el panamericanismo* (Buenos Aires: Centro del Editor), pp. 39-40.

Rowe, director de la Unión Panamericana¹². La prensa estadounidense destacó que la delegación de su país estaba constituida por figuras de primer nivel y además destacaba la promesa del presidente Coolidge de asistir, siendo la primera vez que viajaría al extranjero. El presidente Coolidge arribaría a La Habana a bordo del acorazado *Texas*, escoltado por un crucero y seis destructores, muestra evidente del poderío naval estadounidense¹³. Al día siguiente, 17 de enero, en la inauguración oficial de la Conferencia y tras las palabras de apertura del presidente cubano, Machado, Coolidge manifestó que *"la soberanía de las naciones pequeñas es respetada"*¹⁴, lo cual le valió una ovación. Un día después, en la primera sesión, realizada en el aula magna de la Universidad, se izaron todas las banderas de las naciones participantes. Mientras a cada una se le prodigaba un aplauso sereno, la bandera de Nicaragua recibió una gran ovación, lo que mostraba el sentimiento anti-intervencionista y anti-estadounidense reinante entre los representantes de las distintas naciones latinoamericanas¹⁵.

La conferencia tenía por objeto consolidar la organización definitiva de la Unión Panamericana, mediante el establecimiento de una Convención preparada por su Consejo Directivo. Por este motivo eran importantes las cláusulas "anti-intervencionistas" para el futuro ordenamiento jurídico americano. Desde el punto de vista económico, se proponía fundar una Cámara de Comercio Interamericana y que se reunieran conferencias específicas sobre comercio interamericano.

En la sesión preliminar, integrada por los presidentes de cada delegación, se decidió que todas las sesiones de la conferencia, tanto las de las comisiones como las plenarias, serían públicas. La iniciativa fue de Honorio Pueyrredón y era la primera vez que se ponía en práctica esta diplomacia "abierta y franca" ya que el uso y costumbre era que los acuerdos interamericanos se realizaran a puertas cerradas. Afirmó que: *"Las cuestiones que están a consideración de la Conferencia, son de importancia mundial, y no deben ser envueltas en el misterio"*¹⁶. Según publicaba el *New York Times*, el 20 de enero de 1928, esta iniciativa tenía *"...la intención oculta de provocar una discusión abierta respecto de las acciones de los Estados Unidos en Nicaragua y a su pretendido derecho de intervenir en los países centroamericanos, con miras a proteger las*

¹² Las instrucciones completas a la delegación estadounidense se hallan publicadas en FRUS, 1928, Volumen 1, pp. 534-621.

¹³ Cfr. *La Prensa*, 16 y 17 de enero de 1928.

¹⁴ Cfr. Discurso de Coolidge en La Habana, publicado por la Imprenta del Gobierno, Washington, 1928 (NARA, DS, VI International Conference of American States).

¹⁵ Cfr. *La Prensa*, 19 de enero de 1928.

¹⁶ Alén Lascano, Op. Cit., p. 41.

*vidas e intereses de los ciudadanos norteamericanos y de los extranjeros"*¹⁷. Hughes, prudente, prefirió no enfrentar la proposición argentina y terminó apoyándola. Poco antes había declinado presidir la estratégica Comisión 1 de la conferencia, aquella que tenía que aprobar la Convención de la Unión Panamericana¹⁸. Ambas posturas tenían que ver con evitar actitudes que pudieran ser vistas como de "superioridad" de su delegación, lo cual echaría más leña al fuego en la cuestión del polémico intervencionismo estadounidense. Su estrategia central se basó en limitar las discusiones a aquellos aspectos que figuraban en el programa, previamente trazado por la Unión Panamericana. Propició la creación, además de las comisiones en las que se trataban los temas oficiales, de una comisión integrada por los jefes de las delegaciones, que debía tratar todas las propuestas que se pretendían incluir en el programa de la Conferencia. Cualquier tema que se quisiera agregar en el orden del día, debía ser aprobado por unanimidad por esta comisión de iniciativas. Así, esta comisión operó como una válvula de seguridad para Estados Unidos, permitiéndole el poder de "veto" para introducir cualquier nueva discusión en la conferencia¹⁹.

El jefe de la delegación argentina, Pueyrredón, tuvo además una intervención destacada en dos puntos centrales para la política exterior argentina: defensa del principio de no intervención (en el contexto de la intervención estadounidense en Nicaragua y presiones a México) y lucha contra las barreras aduaneras entre los estados americanos (en el marco del aumento de las tarifas estadounidenses, que afectaban a las exportaciones argentinas). Estos fueron los dos ejes de la conferencia, y el segundo llevó incluso a enfrentar al delegado argentino con el presidente Alvear y con Ángel Gallardo, ministro de Relaciones Exteriores, que finalmente forzaron la renuncia a Pueyrredón, luego de desautorizarlo.

El programa de la conferencia estaba dividido en ocho puntos: Unión Panamericana (reorganizarla mediante una convención preparada por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana); Orden Jurídico-

¹⁷ Citado y traducido por Conil Paz, Op. Cit., p. 21.

¹⁸ Hughes, en una excesiva y cuidada deferencia, declaró que su desconocimiento del castellano podía dificultar las labores de la comisión. En cambio, propuso a Pueyrredón como presidente de la misma, quien terminaría siendo allí su gran antagonista, como se desarrollará en el apartado 3. Cfr. Telegrama de Hughes al Departamento de Estado del 20 de enero de 1928 (NARA, DS, VI International Conference of American States).

¹⁹ La creación de esta comisión suscitó la crítica de la prensa anti-estadounidense en el continente, que la consideró una maniobra clara para evitar que se discutiera sobre la situación de Nicaragua o sobre el intervencionismo estadounidense.

Interamericano (puesta a consideración de los trabajos de la Junta de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro en 1927); Problemas de Comunicaciones; Cooperación Intelectual; problemas Económicos; Problemas Sociales; Informes sobre Tratados, Convenciones y Resoluciones y Futuras Conferencias²⁰. A continuación, los dos principales debates de la Sexta Conferencia.

i. Principio de no intervención

El punto central relacionado a la soberanía de los Estados estaba abordado en el Proyecto de Convención sobre derechos y deberes de los estados. En la conferencia de Río de Janeiro reunida en abril de 1927, la Comisión de Juristas había preparado las bases para codificación del Derecho Internacional Público, a los efectos de que sea tratado en la Conferencia de La Habana. Allí se planteaba claramente el principio de no intervención. En la Sexta Conferencia Panamericana, este tema crucial se trataría en la Comisión 2, de "Derecho Internacional Público". Gustavo Guerrero, delegado de El Salvador, fue nombrado presidente de esta comisión. El nombramiento del salvadoreño, declarado no intervencionista, fue apoyado, sin embargo, por Hughes. Según el *New York Times*, en su edición del 21 de enero de 1928, este fue una jugada diplomática maestra del jefe de la delegación estadounidense, dado que así se neutralizaba a Guerrero, limitándose su accionar al otorgarle la presidencia de la comisión. Sin embargo, en entrevista a *La Razón* publicada ese mismo día, el propio Guerrero parecía advertir este tacticismo y desestimaba su efectividad, señalando que su libertad de acción no se vería limitada, dado que igualmente podría presentar proyectos.

El objetivo de la delegación estadounidense era, como se dijo, evitar que se discutiera la política exterior estadounidense y una condena a su intervención en Centroamérica. Trataba de disipar toda duda sobre el respeto a la soberanía de las demás naciones americanas, pero enseguida aclaraba que este respeto dependía de la estabilidad de las mismas. Según su particular visión, las repetidas convulsiones a que se veían sometidas las naciones latinoamericanas eran una invitación a la intervención de países extracontinentales. Ya como Secretario de Estado, había propiciado limitar el "Corolario Roosevelt" a la región del Caribe.

²⁰ El programa fue aprobado unánimemente por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, el 12 de abril de 1927. Cfr. *Programa y Reglamento de la Sexta Conferencia Internacional Americana que se reunirá en Habana, Cuba, el 16 de enero de 1928; Adoptados por el consejo Directivo de la Unión Panamericana* (Washington, 1927).

Ahora repetía, en frente a la Cámara de Comercio norteamericana en Cuba, el 21 de enero de 1928, que: "*La independencia no basta. La independencia da la oportunidad, pero la estabilidad es esencial para que aquella sea ventajosa (...) Nada sería más grato a la Unión que todos los países del Mar Caribe fuesen fuertes, que se bastasen a sí mismos, cumplieran sus destinos y resolvieran sus problemas, mientras reinase la paz en el interior e hicieran frente a sus obligaciones en el extranjero*"²¹. Éste era el derecho a intervención que se arrogaba el gobierno estadounidense.

La presentación del tema corrió por cuenta de un aliado fundamental de Estados Unidos y fue hecha por Víctor Maurtua, jefe de la delegación peruana, nombrada por el dictador Augusto Leguía, y presidente de la Comisión de Codificación de Derecho Internacional²². Planteaba una serie de enmiendas restrictivas de las soberanías nacionales, sosteniendo que todos los estados tenían derecho a desenvolverse con libertad, sin intervención de otros estados, pero que este derecho no podía afectar ni violar derechos de los otros estados. La soberanía, entonces, no era un derecho absoluto, sino que estaba supeditada a no afectar a terceros. Dado el carácter polémico de esta presentación, el 4 de febrero, día en que se empezaba a debatir el tema, Maurtua pidió que la sesión no fuera pública. Fue Pueyrredón quien le contestó, declarando que "*no podía aceptar la propuesta por cuanto entiende que viven hablando y ventilando las cuestiones de fondo, y no silenciándolas o esquivándolas*"²³. Una vez iniciado el debate, Maurtua presentó un proyecto, que dejaba de lado dos de los proyectos votado en Río —el de las bases fundamentales del derecho internacional y el de la existencia, igualdad y reconocimiento de los estados—, y los suplantaba por la declaración de los derechos y los deberes de los estados, aprobada por el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1916, pronunciamiento ya formulado por Hughes en 1923. Según el delegado peruano, "*la independencia de los países es correlativa con las obligaciones que deben cumplir*", lo cual fue

²¹ *La Nación*, 22/01/1928.

²² Como en muchos otros casos, Estados Unidos prefería no plantear como propias las iniciativas polémicas, sino que convencían a algún país satélite, para intentar evitar el recurrente sentimiento latinoamericano y anti-yanqui. En el caso de la delegación peruana, a la que Víctor Haya de la Torre denunciaba como "semicolonial", era clara su subordinación a los mandatos estadounidenses: el 70% del petróleo peruano era explotado por una subsidiaria de la estadounidense *Standard Oil Company*, gracias a las concesiones otorgadas por la dictadura de Leguía, lo cual ponía de manifiesto e carácter dependiente de dicho país. Algo similar ocurría con el cobre, el cemento y los servicios públicos, ferrocarriles y bancos, entre otros.

²³ Cfr. Alén Lascano, Op. Cit., p. 46.

inmediatamente apoyado por Hughes, quien justificó el intervencionismo como respuesta "a la inestabilidad y caída de los gobiernos, haciéndolos incapaces de llenar sus funciones propias, y dejando temporalmente a las vidas y propiedades de nuestros nacionales sin protección"²⁴. Este proyecto, presentado por Maurtua, e impulsado por Estados Unidos, condicionaba el respeto por la soberanía de los Estados, que había sido consagrado en Río de Janeiro el año anterior. La presentación del peruano fue apoyada solamente por los aliados más cercanos de Estados Unidos, como el gobierno títere de Nicaragua y el del dictador cubano Machado. El delegado estadounidense, Hughes, a la sazón propuso un Código de Derecho Internacional que legalizaba algunas intervenciones. Según su planteo, una nación tenía derecho a intervenir en otra para proteger la vida y las propiedades de sus ciudadanos. La independencia política, sostenía, requería de la estabilidad política. Incluso, en la sesión del 18 de febrero, intentó justificar los desembarcos estadounidenses en Nicaragua.

Fue Pueyrredón el que contestó enérgicamente a ambos en la sesión del 4 de febrero, defendiendo una presentación de El Salvador. Allí desarrolló el concepto del derecho a la autodeterminación de los pueblos: "La soberanía de los Estados consiste en el derecho absoluto a la entera autonomía interior y a la completa independencia externa. Ese derecho está garantizado en las naciones fuertes por su fuerza, en las débiles por el respeto de las fuertes. Si ese derecho no se consagra y no se practica en forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe. La intervención diplomática o armada permanente o temporaria atenta contra la independencia de los Estados sin que la justifique el deber de proteger el derecho de los nacionales ya que tal derecho no podrían a su vez ejercitarlo las naciones débiles cuando sus súbditos sufrieran daños por convulsiones en las naciones fuertes... La Argentina ha preconizado la igualdad jurídica de los Estados, cualesquiera que fuese su extensión territorial, su población, su desarrollo cultural o material, reconociendo sus derechos inalienables como entidades soberanas en el concierto de las naciones"²⁵. También rebatió el argumento del presidente Coolidge de la necesidad de defender a sus compatriotas que estuvieran en peligro en otro país del continente: "El ciudadano que abandona su patria para incorporarse a la soberanía de otro país civilizado se somete a su jurisdicción sus leyes, y corre su suerte. Es preferible consagrar este principio, a pesar de sus posibles inconvenientes, ante los infinitos bienes

que se derivan del respeto a la vida soberana de las demás naciones"²⁶. En lo que se consideró un corolario de la Doctrina Calvo, Pueyrredón planteaba que no existía ningún argumento que pudiera justificar la violación de la soberanía de ningún país. Ángel Gallardo lo felicitó a Pueyrredón por su actuación, vía cable telegráfico, dos días después: "Felicitolo entusiastamente por admirable defensa principio no intervención absoluta. No es posible aceptar que países extranjeros ejerciten mayores facultades que gobiernos federales en sus propios estados confederados ya que la soberanía es más respetable que la autonomía. Sorprende que Estados Unidos de América pretendan tutelar celosamente moralidad financiera países americanos cuando gobierno federal Washington se desentiende del cumplimiento de compromisos de la misma índole de sus Estados del Sur a pesar de las reclamaciones diplomáticas entabladas por potencias europeas"²⁷. Al día siguiente, el 7 de febrero, también recibiría una felicitación del propio presidente Alvear. La prensa estadounidense, sin embargo, reaccionó duramente contra esta nueva "doctrina argentina". Para el *New York Herald*, por ejemplo, "La delegación de los EE.UU. lucha desesperadamente a consecuencia del ataque que en forma sorpresiva hizo la Argentina contra la intervención (...). [La doctrina argentina]...pondría fin al derecho internacional y permitiría a los países atrasados tratar a los extranjeros en forma tan opresiva como deseasen. Las declaraciones del Dr. Maurtua, que Dr. Pueyrredón parece estar tan deseoso de tachar, deben ser incluidas en un código de las leyes internacionales que rijan la intervención"²⁸. En forma similar editorializaban otros periódicos como *The New York Journal*, *The New York American* o *The Washington Herald*, que inundaban con artículos sobre la penetración bolchevique en México y Nicaragua.

Además de la reacción argentina, hubo resistencias diversas a la iniciativa que impulsaba Estados Unidos. Así narraba Felipe Espil la acogida que tuvo la iniciativa peruano-estadounidense: "La ponencia del Dr. Maurtua fue recibida desde un principio con desconfianza en el seno de la Comisión. Principalmente los países del centro del continente manifestaron que la fórmula propuesta por el delegado del Perú era vaga; que se redacción al establecer las limitaciones al ejercicio de los derechos emergentes de la soberanía, independencia e igualdad de los Estados,

²⁶ Cfr. Alén Lascano, Op. Cit., p. 48.

²⁷ Telegrama Cifrado N. 25, Buenos Aires, 6 de febrero de 1928, enviado al Embajador Pueyrredón y firmado por Ángel Gallardo (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Al día siguiente, hubo otro telegrama -Telegrama Ordinario n. 292- del propio presidente Alvear, enviándole también las felicitaciones a Pueyrredón.

²⁸ Citado y traducido por Alén Lascano (1986: 49).

²⁴ Ibidem, p. 47.

²⁵ Telegrama de Pueyrredón a la Cancillería del 4 de febrero de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

*hacia que dichos principios se prestaran a difusas interpretaciones*²⁹. Trece países se mostraron dispuestos a rechazar la propuesta del delegado peruano y aprobaron que se tuvieran en cuenta los proyectos elaborados por la Junta Internacional de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro el año anterior, que prohibía la intervención de un estado en los asuntos internos de otro³⁰. Así lo explicaba Espil: "Los Estados Unidos por causas que pueden tener origen en precauciones para asegurar la defensa nacional, proteger la vida y propiedad de sus conciudadanos en el exterior o formular un plan de expansión comercial; vienen desde hace años practicando la intervención diplomática, administrativa o armada, en algunos de los países del continente. Por estos motivos era fácil suponer que no podían asentir con la redacción del artículo tercero del proyecto de Río, el cual categóricamente consagra la 'no intervención'"³¹. Estados Unidos no estaba dispuesto a que se cuestionara su política exterior, su "diplomacia del control" y su "derecho a intervención", por lo cual desplegó una activa campaña para evitar cualquier resolución que sancionase el principio defendido por la Argentina.

La división entre las delegaciones llevó a un cambio de escenario. Primeramente se nombró una subcomisión para estudiar ambas propuestas. En los debates en esta subcomisión, que se prolongaron por casi dos semanas, el salvadoreño Guerrero y Pueyrredón hicieron frente común y se opusieron a la contrapropuesta de Estados Unidos, Perú, Nicaragua, México, Costa Rica y Chile de garantizar el respeto y la integridad de los Estados, pero también destacando como condición la obligación de estos de respetar los derechos de los demás países. Les parecía que la misma no era lo suficientemente explícita en la condena a cualquier forma de intervención. Al 17 de febrero, la subcomisión no había logrado aunar criterios —Pueyrredón se mantuvo inflexible en relación a cualquier matiz en la condena a la intervención— y finalmente propuso al plenario de la Comisión 2 la postergación de la definición para la siguiente Conferencia³². La resolución de esta subcomisión fue leída el 18 de febrero. Olascoaga, quien reemplazaba al renunciado Pueyrredón por un

conflicto interno que se analizará en el apartado siguiente, dejó sentado que la Argentina, si bien acataría esta resolución de la Asamblea de postergar el tema, en realidad reafirmaba su convicción firme en el principio de no intervención. Tras esta intervención, la mayoría de los delegados, incluyendo a Hughes, plantearon que era un inconveniente no haber resuelto el principio de no intervención. Guerrero aprovechó esta circunstancia para una contraofensiva: ya que todos estaban de acuerdo, propuso, debía aprobarse la fórmula de Río de Janeiro que condenaba cualquier tipo de intervención. Quien se opuso a esta salida fue Raúl Fernández, jefe de la delegación brasilera, planteando que su país no favorecería una iniciativa que provocara divisiones entre las naciones americanas. Costa Rica, República Dominicana, México y El Salvador secundaron la propuesta de remitir el tema a la próxima conferencia, con lo cual no se contaba con la unanimidad para aprobar la fórmula de Río. Hughes recogió el guante para declarar que se necesitaba más tiempo para discutir el asunto de la no intervención y concretarlo en principios que todos pudieran aceptar. Además, reivindicó la presencia estadounidense en Nicaragua —para garantizar las elecciones limpias— y la intervención para proteger la vida y los bienes de los nacionales, amenazados en otro país.

Esta es la extensa y sustanciosa evaluación que realizó Espil en su informe final: "A pesar del resultado de las deliberaciones el debate ha dejado un balance provechoso. Ha patentizado un estado de alarma en una parte del continente y de recelo en el resto, con respecto a la política intervencionista de los Estados Unidos. Debido a las incidencias ocurridas en la última sesión plenaria, obligó a Mr. Hughes a expresar el sentido político de las intervenciones y a formular promesas que importan un progreso dentro de este fenómeno de la vida internacional. Por último es probable que sean estos debates los que hayan preparado el ambiente, para conseguir la unanimidad de la Asamblea con respecto a la convocatoria de un congreso interamericano, para formular las bases de la justicia arbitral entre las naciones de este continente. Cualquiera sean los resultados de este Congreso, hay motivos para felicitarse de su convocatoria. Tengo la impresión de que él llevará fatalmente a la discusión de la Doctrina de Monroe y que ofrece una oportunidad excepcional para exigir una aclaración sobre su significado y el campo preciso de su aplicación. Si los Estados Unidos, deciden mantener la posición adoptada en las Convenciones de La Haya, excluyendo del arbitraje los casos de aplicación de la Doctrina de Monroe, la función de la Conferencia será poco menos que inócua. La gran mayoría sino todos los casos de intervención de los Estados Unidos en este Continente, que son los que han ofrecido el campo más fértil de desinteligencias y desconfianzas, han sido ordinariamente justificados como ejercicio de la Doctrina de Monroe y es evidente que de admitirse su exclusión

²⁹ Espil, Felipe A. 1928 "Informe Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana" (Washington), 30 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana), p. 11.

³⁰ La cláusula de no intervención había sido ratificada por los países latinoamericanos por las continuas intervenciones de Estados Unidos.

³¹ Espil, Op. Cit., p. 13.

³² La autoría de la iniciativa para postergar la resolución de esta cuestión llevó a una posterior polémica. Hughes declaró que no había sido iniciativa suya, Guerrero entonces aclaró que tampoco suya, y lo mismo hizo Pueyrredón, quien declaró a *La Prensa* (27/02/1928) que se había opuesto categóricamente a que el tema fuera reenviado para ser discutido en una futura conferencia.

sistemática de la solución arbitral, poco o ningún progreso podrá señalar la Conferencia. La verdad es que hay una decidida contradicción en abogar por la extensión del arbitraje obligatorio y mantener al mismo tiempo el imperio de una Doctrina, cuya extremada elasticidad y caprichosa aplicación, deja prácticamente librada al buen arbitrio de una de las partes sustraer a la solución arbitral los casos más importantes y frecuentes de conflictos. Admitida semejante limitación, la función de la Conferencia quedaría prácticamente reducida a las reclamaciones pecuniarias, que es el único aspecto del arbitraje que ha interesado siempre a los Estados Unidos en sus relaciones con los países de este continente³³. La fuerza y aceptación de la intervención de Pueyrredón habían alcanzado para desestimar la propuesta peruana, apoyada por Estados Unidos y su aliado anfitrión, Cuba, además del gobierno "títere" de Nicaragua. Sin embargo, el país del norte había evitado que se aprobara el principio absoluto de no intervención, aplazando inteligentemente el tema para una futura conferencia. Al mismo tiempo, si bien no había conseguido que el tema fuese evitado en la conferencia, sí logró que no hubiera ninguna impugnación general a su política hacia América Central y el Caribe, y a la situación en Nicaragua, en particular.

ii. El problema de la reducción de tarifas aduaneras

Si bien la reducción de los aranceles aduaneros no figuraba en el programa, ni tampoco en las instrucciones recibidas por la delegación argentina, fue Pueyrredón quien introdujo esta discusión, en la Comisión 1 —que debía aprobar la Convención de la Unión Panamericana—, que junto a la del principio de no intervención acaparó la atención de la conferencia de La Habana³⁴. Pueyrredón hizo referencia a esta cuestión cuando se debatía la futura Convención que reorganizaría definitivamente la Unión Panamericana. En esta comisión, el delegado argentino aprovechó para introducir el problema del proteccionismo estadounidense y, en un recordado discurso de dos horas, el 23 de enero, cargó contra las barreras aduaneras, las restricciones a la circulación de productos agrícolas con el pretexto de igualar costos y barreras sanitarias de

³³ Espil, Op. Cit., pp. 14-15.

³⁴ En esta comisión, hubo una interesante propuesta de México de democratizar el funcionamiento de la Unión Panamericana, haciendo rotativa su presidencia, pero ésta fue descartada, gracias a la presión estadounidense sobre el resto de las delegaciones. Cfr. Telegrama de la delegación estadounidense al Departamento de Estado, 25 de enero de 1925 (NARA, DS, VI International Conference of American States). Cfr. también, "El proyecto de México para reformar la Unión Panamericana fue rechazado", en *Excelsior*, México, 31 de enero de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

Estados Unidos, que afectaban particularmente a las exportaciones argentinas. Sostuvo que era la unidad económica la que debía ser la base del panamericanismo, para lo cual debían tomarse medidas en pos de reducir o bien suprimir las barreras aduaneras que obstaculizaban la libertad comercial en América. Planteó que la supresión de tarifas aduaneras debía llevarse a cabo en todos los artículos en los que dicha supresión no significara un peligro para los intereses esenciales de cada país, ya que reconocía que la política aduanera era un aspecto de la soberanía de cada estado, pero al mismo tiempo sostuvo que el exceso de proteccionismo impedía una mayor integración entre las distintas repúblicas americanas, y la construcción de un verdadero panamericanismo. Pueyrredón hizo en su alocución especial énfasis en atacar el principio de la llamada igualdad de los costos de producción — establecido en la "cláusula flexible" de la *Fordney-McCumber Act*, que autorizaba al presidente estadounidense a aumentar las tarifas aduaneras hasta un 50% para igualar los costos de producción de los bienes importados con los producidos en los Estados Unidos—, dando a entender que era en esta diferencia de costo en donde los países podían participar en el comercio internacional³⁵. Estados Unidos preveía que este tema podía ser introducido por la Argentina. Ya en las instrucciones a sus delegados, en un apéndice en el que se detallaban las relaciones con cada país, se plantea que existía un resentimiento en la Argentina por el creciente proteccionismo estadounidense³⁶.

Luego del diagnóstico, Pueyrredón propuso a los demás países tres iniciativas: que se adoptaran medidas, inmediatamente, para reducir o suprimir las barreras aduaneras exageradas, que obstruían el comercio interamericano; que se suprimieran las restricciones a la libre circulación de los productos agrícolas, siempre que no se comprometiera la prosperidad de los países y sus vecinos; y que en la ejecución de las leyes sanitarias que rigen con respecto a los animales y vegetales, los países adoptarán un sistema que dé garantía de que los métodos empleados nunca sean utilizados en forma arbitraria. El objetivo de Pueyrredón era incluir, en el Preámbulo de la Unión Panamericana, una cláusula "económica" que garantizara el libre comercio, y argumentó que ese también sería un acto de soberanía de un estado. En este caso, era la defensa de los intereses económicos de la Argentina, que buscaba equilibrar el comercio bilateral con el país del norte. Pueyrredón se rehusó

³⁵ En 1927, el gobierno de Estados Unidos había decidido enviar a la Argentina una comisión para estudiar el costo de producción del lino, que importaba en cantidad el país del norte. La presión del embajador Pueyrredón logró frenar el viaje y los estudios se realizaron en Washington.

³⁶ Apéndice 1, p. 10, de las Instrucciones de a los delegados estadounidenses (NARA, DS, VI International Conference of American States).

a firmar el proyecto de convención y el protocolo y amenazó con no hacerlo de ninguna manera si no era incluida la cláusula "económica" que él mismo había propuesto. La reacción de la delegación estadounidense fue inmediata: aclararon que no existía posibilidad alguna de que el tema de los aranceles aduaneros si discutiera en la Conferencia³⁷.

El discurso de Pueyrredón generó sensación en la prensa cubana, en buena parte de la prensa latinoamericana y especialmente en la prensa argentina. El propio presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luis Duhau, lo felicitó en nombre de todos los productores agropecuarios. El canciller interino le envió también a Pueyrredón una rápida felicitación. Sin embargo, apareció una divergencia al interior de la propia delegación argentina: Felipe Espil le manifestó su desacuerdo a Pueyrredón, pero éste mantuvo su posición en las siguientes reuniones de comisión y subcomisión. Espil, en presencia del secretario de la delegación, García Arias, le planteó a Pueyrredón que creía que había ido demasiado lejos, planteándole que a su juicio estaba actuando más allá de las instrucciones recibidas por la cancillería argentina, y sugería que se consultara al gobierno sobre qué postura asumir. Pueyrredón le contestó que las felicitaciones enviadas por el canciller luego de su discurso en el que enunció los principios económicos eran prueba suficiente de la aprobación a su conducta y que, siendo él el jefe de la delegación, era el único facultado para decidir cuándo hacer consultas. Fue el propio Felipe Espil, en desacuerdo con la posición de Pueyrredón, quien escribió a Alvear el 10 de febrero para que disciplinara al jefe de la delegación argentina. Según Espil, la actitud de Pueyrredón de no subscribir la Convención si no se incluía la cláusula económica en el preámbulo "se interpreta como un golpe de muerte a la Unión Panamericana y como un acto abiertamente en contra de los EE.UU. (...) Entiendo que la actitud que asume Pueyrredón es exagerada e innecesaria y nos coloca en una situación equívoca, no sólo ante los EE.UU. sino ante los países del continente"³⁸. Alvear lo consultó a Leopoldo Melo, y luego le envió a Pueyrredón el siguiente telegrama: "He seguido atentamente su brillante y elocuente defensa en la cláusula económica para el preámbulo de la Convención de la organización de la Unión Panamericana, y considero que, salvados esos principios con sus lúcidas exposiciones, conviene firmar, sin extremar la intransigencia, que colocaría a la República en una

³⁷ Es interesante ver el Memorandum especial que Chester Lloyd Jones le envía a Hughes el 24 de enero de 1928, con información precisa que, a lo largo de 13 páginas, intenta refutar todos los argumentos de Pueyrredón, indicando que Argentina establecía medidas proteccionistas más severas que las de Estados Unidos y señalando que las medidas sanitarias de Estados Unidos no tenían ningún objetivo proteccionista (NARA, DS, VI International Conference of American States).

³⁸ Cfr. Conil Paz, Op. Cit., p. 42.

situación de aislamiento y como contrario al principio de la cooperación panamericana"³⁹. Pueyrredón, a su vez, contestó rápidamente, planteando que la intransigencia de los demás países, que no aceptaron sus propuestas, hacían imposible a Pueyrredón firmar la Convención, sin que se leyera como una aceptación al repudio de los demás países a incluir la "cláusula económica". Era más importante, según su punto de vista, confrontar abiertamente con el creciente proteccionismo estadounidense que afectaba tanto la balanza comercial bilateral. Trascendió a la prensa que el gobierno argentino había enviado nuevas instrucciones, pero Pueyrredón aún no las había recibido, así que intimó al gobierno a que se las hicieran llegar, o mantendría su posición. Al no haber recibido una pronta respuesta —Alvear se encontraba entonces en Mar del Plata y no en Buenos Aires— mantuvo su firme posición en la siguiente reunión de la Conferencia. Esta vez Hughes, al tanto de las divergencias internas de la Argentina⁴⁰, se dirigió directamente al "presidente de la delegación argentina" planteando que los derechos aduaneros eran una parte fundamental de la soberanía de los estados, por lo cual no podía subordinarse el avance del panamericanismo a la reducción de las tarifas aduaneras: "Prosigamos nuestra obra cultural, nuestra cooperación, a lo largo de aquellas líneas donde sentimos que hay comunidad de intereses, donde comprendamos que el bien puede ser llevado a cabo, y no destruyamos la unión intentando hacer de ella una comisión de tarifas, una comisión de impuestos con la finalidad de infringir nuestra respectiva autoridad como Estados independientes"⁴¹. Pueyrredón, por su parte, después de esta sesión volvió a su hotel y se

³⁹ Telegrama N. 13, del 10 de febrero de 1928, del Presidente Alvear al Embajador Pueyrredón, en *La Nación*, 18/02/1928 y en la *Circular Informativa Mensual*, febrero de 1928, N. 129.

⁴⁰ Como lo prueban, entre otros, el documento de la Embajada estadounidense en Buenos Aires citado en el Anexo V. Otro telegrama de Kellogg a su delegación, del 11 de febrero de 1928, informa que el Departamento de Estado tiene datos "muy confiables" de que Pueyrredón sería desautorizado por sus superiores. También señala que la cancillería brasilera había instruido a sus delegados para que plantearan que el tema de la intervención fuera aplazado para una futura conferencia, lo cual demuestra cómo Brasil jugó a favor de Estados Unidos (NARA, DS, VI International Conference of American States). Luego de la Conferencia, Pueyrredón denunció un supuesto espionaje, al declarar a la United Press que Hughes tenía una copia de un cablegrama secreto que éste había enviado a su gobierno. Esto fue desmentido por el propio Secretario Kellogg. El "caso Pueyrredón" tuvo una amplia repercusión en la prensa latinoamericana. A modo de ejemplo, véanse "Dos cancillerías desmientes al ex-embajador Pueyrredón" y "Persiste la actualidad del 'caso' Pueyrredón", en *El Tiempo*, 10 y 11 de abril de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁴¹ *Diario de la Sexta Conferencia Internacional Americana*, p. 434; *La Prensa*, 14/02/1928.

encontró con el telegrama de Gallardo, que le recomendaba no asistir a la conferencia, hasta tener instrucciones definitivas de Alvear. Pueyrredón entonces contestó indicando que había concurrido a la reunión, mantenido su posición e indicando que la resolución final se alcanzaría el 15 de febrero, por lo cual requería prontas instrucciones. Finalmente, el día 14 llegó la respuesta de Gallardo. Le aclaró que en las instrucciones recibidas por la delegación no estaba incluida la proposición económica, y que, aunque estuviera de acuerdo con la uniformización de las tarifas aduaneras en el continente, la Unión Panamericana no tenía atribuciones para establecer políticas económicas que interfirieran con la autonomía e independencia de los países que la componían. Lo ordenó a Pueyrredón que firmase la Convención y que, si lo creía conveniente, estableciese las reservas del caso, dejando a salvo los principios que había esgrimido, solución que ya se había utilizado en conferencias anteriores. Así, insistía el canciller en este telegrama, salvaría su posición personal y al mismo tiempo dejaría al gobierno argentino en libertad para fijar en el futuro la posición sobre las tarifas aduaneras. Según Gallardo, el costo político por el eventual fracaso de la Unión Panamericana debía pagarlo Estados Unidos, por negarse a ratificar el principio de no intervención, que contaba con la simpatía de la mayoría de los países americanos, y no por la "obstinación" argentina en pos de la reducción de las tarifas aduaneras: *"Nuestro empeño en no extremar la intransigencia en el asunto arancelario era precisamente para poder ser absolutamente intransigentes contra las intervenciones. Espero mi querido amigo que con las nuevas instrucciones de nuestro telegrama 17 continuará desempeñando con el brillo y talento habituales la presidencia de nuestra delegación y que no será necesario instruir a otro delegado como indica en su telegrama 12. Si pudiera declarar públicamente que difiere toda actitud en la cuestión del Convenio Panamericano hasta que se resuelva el principio de no intervención al que el Gobierno Argentino asigna vital importancia, creo que colocaría el asunto en un terreno mucho más favorable para la Argentina pues para la no intervención nos acompañan muchas delegaciones y en la cuestión arancelaria estamos solos. En el peor caso la Unión Panamericana aparecería fracasando por la intransigencia norte americana en la cuestión intervención y no por la Argentina en la de aranceles de menor importancia"*⁴².

Frente a esta situación, Pueyrredón quedó sin respaldo y optó por el camino más difícil. El 15 de febrero, a través de un telegrama, renunció tanto a la presidencia de la delegación argentina como a su cargo de embajador en Estados Unidos. En esa comunicación, recordaba las felicitaciones que había recibido del canciller cuando presentó la

⁴² Telegrama Cifrado n. 32, Buenos Aires, 15 de febrero de 1928, enviado al Embajador Pueyrredón por Ángel Gallardo (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

propuesta económica la primera vez, y rechazaba la idea de que Argentina quedaría fuera de la Unión Panamericana –que de hecho funcionaba desde 1906– por el sólo hecho de no firmar la Convención. También seguía sosteniendo que era fundamental plantear una cuestión de política fiscal y que lo que se proponía ya no era una cláusula obligatoria y compulsiva, sino una mera recomendación. Frente a esta nueva situación, y con el fin de evitar que las divisiones internas afectasen a la delegación y al propio gobierno argentino, Alvear instruyó a Gallardo para que autorizase a Pueyrredón a abstenerse de firmar la Convención. De todas formas, las cartas ya estaban jugadas, Pueyrredón insistió con su renuncia y ésta finalmente fue aceptada. Olascoaga fue nombrado al frente de la delegación. El Acta final de la conferencia fue finalmente firmada por el delegado Olascoaga, que lo hizo con la reserva de que lamentaba que no se hubiera incluido en la misma los principios económicos planteados por la delegación argentina⁴³. Fue un triunfo de la diplomacia estadounidense, que logró aislar a la delegación argentina, que incluso llegó a fraccionarse en cuanto a la estrategia a seguir. Así censuraba Felipe Espil, en su informe final, la labor de Pueyrredón: *"Es de lamentar, sin embargo, que el propósito perseguido, de orientar las actividades del panamericanismo hacia el terreno económico, no adoptara formas más prácticas que las seguidas. Creo no hubiera sido difícil obtener la convocatoria de una Conferencia económica, como las que han tenido lugar en Europa, que abordara el estudio de todos aquellos problemas económicos continentales que son motivo de conflictos y dificultades. Hubieramos tenido para ello el concurso decidido y entusiasta de la mayoría de los países de la Unión y estoy persuadido que los propios Estados Unidos, por razones de conciliación, hubieran asentido a la convocatoria de esa Conferencia"* (Espil, 1928: 4-5). Este diagnóstico de Espil muestra las diferencias internas entre los principales delegados argentinos⁴⁴.

Según diversos analistas, la postura de Pueyrredón no se debió a una exacerbada orientación anti-estadounidense, sino a que éste consideraba

⁴³ Cfr. Informe enviado por Olascoaga al Ministro Gallardo, el 27 de febrero de 1928 desde La Habana (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Allí se desbrozan los aspectos formales de las internas con los otros dos delegados, Pueyrredón y Espil.

⁴⁴ En un extenso telegrama enviado por Espil a Gallardo, el 18 de mayo de 1928, éste se refiere al "caso Pueyrredón" e intenta exculparse de las acusaciones de Pueyrredón en su contra, y reconocer el maltrato que recibió por buena parte de la prensa nacional (AMREC, VI Conferencia Panamericana). Tanto él como Olascoaga defendían que su intervención era respetando las instrucciones que iban recibiendo a través de los telegramas de cancillería, y que había sido Pueyrredón el que no los había obedecido. Pueyrredón, a su vez, lo había acusado de enviar telegramas a Gallardo sin su consentimiento, siendo él el jefe de la delegación.

que volver atrás en cuanto a su amenaza de no firmar el Acta si Estados Unidos rechazaba incluir la cláusula anti-proteccionista, significaría hacer peligrar la ambición personal de ocupar algún cargo importante en el gabinete del futuro sucesor de Alvear, Yrigoyen, quien venía sosteniendo una orientación cada vez más nacionalista (fundamentalmente en torno a la nacionalización del petróleo). El propio embajador estadounidense en Buenos Aires comunicó al Departamento de Estados sobre las disidencias entre Pueyrredón y Gallardo y las atribuía, en parte, a la política interna argentina⁴⁵. El gobierno de Alvear, que sostenía que la postura de Pueyrredón se debía a estas ambiciones electorales, decidió dar a conocer públicamente toda la correspondencia para sacar a la luz las divergencias existentes, que por otra parte eran ventiladas por la prensa de todo el continente. Alvear pretendió mostrar la actitud inflexible e insubordinada de Pueyrredón, con el objetivo de neutralizarlo y evitar que utilizara este incidente para mostrarse como un gran defensor de los intereses nacionales, en virtud de posicionarse para obtener un cargo en el posiblemente futuro gobierno yrigoyenista. Los periódicos americanos anti-yanquis, en cambio, destacaban la posición de Pueyrredón y la firmeza con la que había enfrentado las aspiraciones estadounidenses, su proteccionismo y su política militar expansiva.

3. Conclusiones

En esta Conferencia, pese a no figurar explícitamente en el programa original, los debates giraron en torno a las dos cuestiones que enfrentaban a Estados Unidos y Argentina desde el origen del panamericanismo: la no intervención y las barreras aduaneras. El primer punto fue central para la Argentina, y aprovechó la opinión favorable de otros países latinoamericanos, disgustados con la política expansionista del país del norte, que en la década de 1920 venía incrementando su intervencionismo en Nicaragua, México, Haití y República Dominicana, entre otros países latinoamericanos.

La postura de la delegación argentina, al mando de Pueyrredón, intentó dificultar una vez más la tarea de la representación estadounidense, cuya política de intervención en Centroamérica generaba creciente malestar en algunos países latinoamericanos. El enfrentamiento, como fue explicitado, giró fundamentalmente alrededor del principio de no intervención y de las barreras aduaneras. Argentina defendió la soberanía de los estados – derecho absoluto a la total autonomía interior y completa independencia

⁴⁵ Cfr. Telegrama confidencial N. 58 enviado por el Departamento de Estado (con la firma de Hughes), el 14 de febrero de 1928 a la Delegación estadounidense en La Habana (NARA, DS, VI International American States Conference).

externa- y la necesidad de incluir una declaración sobre disminución de barreras aduaneras, que en la posición de Pueyrredón se expresó como condición para aprobar la Convención de la Unión Panamericana. Argentina, una vez más, se oponía al intervencionismo continental estadounidense y a su política comercial proteccionista. El delegado Espil, con posturas más matizadas que las del jefe de su delegación, de todas formas era no sólo escéptico respecto al panamericanismo, sino también sobre cualquier integración latinoamericana: *“No creo en el panamericanismo, al que considero como un fenómeno que no tiene base natural que lo justifique. La consideración geográfica, con que se la funda ordinariamente, es una consideración engañosa. (...) Tenemos comunicaciones y contacto con Europa y Estados Unidos por razones económicas que no existen ni podrán existir quizá por siglos con referencia a los demás países del Continente. Nuestros productos tienen colocación en los grandes centros industriales del mundo, nuestra población se recluta en los países civilizados de la Europa Occidental y nuestras exigencias de confort son satisfechas por los grandes países manufactureros; de ahí la natural vinculación Argentina con Europa y los Estados Unidos. La situación es diferente con respecto a los otros países de este continente. Fuera de los países limítrofes, cuya vecindad crea problemas y vinculaciones especiales, el tráfico intercontinental es escaso y de poca importancia. (...) De ahí el alejamiento y la diferencia. El panamericanismo sobre esta base no tiene ni siquiera un valor de aspiración, ya que un progreso cualquiera es probable que estuviera neutralizado por un progreso todavía mayor en nuestra vinculación con Europa y los Estados Unidos”*⁴⁶. Esta postura del delegado argentino muestra el escepticismo de la mayor parte de la dirigencia argentina respecto a la integración latinoamericana como mecanismo de revertir la dependencia de los centros del capitalismo mundial. Por eso no debe confundirse la relativa oposición al avance estadounidense con una postura anti-imperialista o latinoamericanista.

Algunos estudiosos de las conferencias panamericanas, como María Isabel Vega Muytoy, destacan los avances logrados en La Habana: *“Se puede concluir que el avance de las Conferencias Panamericanas era ya evidente para 1928, pues no solamente se habían organizado reuniones internacionales en las que discutían los delegados de los países convocados, sino también se había consolidado una experiencia en la participación diplomática en estos encuentros. El resultado no se hizo esperar, ya que en la VI Conferencia se logró llegar a un acuerdo sobre la mayoría de los asuntos: se había avanzado en la codificación del derecho internacional privado; la codificación del derecho internacional público se encontraba adelantado; existían importantes tratados en la mayor parte*

⁴⁶ Espil, Op. Cit., pp. 77-78.

de los temas de interés general, como el comercio la navegación, las marcas, los pesos y medidas; el derecho penal y civil internacional, así como la extranjería, la política, la diplomacia, la guerra y el arbitraje, entre otros. Además se habían organizado comisiones investigadoras para casos de controversias, y una Corte Panamericana de Justicia Internacional, entre muchos más progresos⁴⁷. Estos "avances", de todas formas, se limitaban a aspectos más bien jurídicos, y muchas veces los acuerdos terminaban no ratificándose.

Otros participantes de las conferencias, en cambio, eran más escépticos frente a la evolución del panamericanismo, dado que no se avanzaba en los temas fundamentales. Un ejemplo de esto es expresado en un diario uruguayo por uno de los delegados uruguayos: "¿Qué podrá decir en el futuro de los derechos comprometidos de las naciones del nuevo mundo una asamblea incapaz de abordar el tema de la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de su débil vecina del Caribe? ¿Qué de la armonía panamericana ese cónclave, mudo ante el derramamiento de la sangre nicaragüense, y que habla de higiene y de transportes y de uniformar el derecho internacional privado, mientras se arrasan vastas zonas de una República Americana? Si la Conferencia no sirva para salvar a una débil nación de las garras de otra más fuerte, si la Conferencia no es capaz, siquiera, de plantearse el problema que surge de tan grave incidente; si la Conferencia no oye el rumor del drama desarrollado a corta distancia, y ni siquiera sabe pedir a la nación agresora que explique los motivos de su proceder y determine cuáles son sus miras, entonces la Conferencia Panamericana se habrá desprendido de la autoridad moral que pudiera haber recogido hasta ahora, y habrá dado un viso de razón a la insinuación irónica de los estadistas europeos, los cuales presentan a la Unión Panamericana como el conglomerado de veintiuna naciones destinadas a proclamar en coro lo que la más fuerte de éstas hubiese determinado previamente conforma a su interés"⁴⁸. En esta perspectiva, se destaca lo infructuoso del panamericanismo si no podían discutirse y resolverse cuestiones tan candentes como la invasión a Nicaragua o los atropellos sobre México.

⁴⁷ Cfr. "VI Conferencia Panamericana (La Habana, 1928)", de María Isabel Vega Muytoy, en Marichal, Carlos (coordinador) 2002 *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores), p. 130.

⁴⁸ Artículo de Leonel Aguirre, delegado uruguayo a la VI Conferencia Panamericana, titulado "Las causas del fracaso. Qué puede esperarse del pan americanismo. América y Europa", en *El País* de Montevideo, 25 de abril de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

La mayor parte de la prensa estadounidense, por su parte, juzgó que la conferencia había sido un éxito, en tanto se había evitado que se produjesen acusaciones o cargos contra la política de los Estados Unidos en el Caribe, debido a las expectativas previas de que el cónclave fuera un foro de denuncia del imperialismo estadounidense en el continente. Se había votado, según la prensa mayoritaria de Estados Unidos, una reafirmación de la no intervención que en modo alguno tenía que ver con la política de Estados Unidos en el continente. Sin embargo, también advertían que era hora de mostrar que realmente ellos eran "buenos vecinos". A modo de ejemplo, puede observarse el editorial del *Journal of Commerce* de Chicago: "Ahora que todo esfuerzo por condenar nuestra política en la América Latina ha fracasado, los Estados Unidos debieran proponerse, seria y constantemente, demostrar la justicia y honestidad de esa política"⁴⁹. También existía una parte minoritaria de la prensa estadounidense que condenaba el intervencionismo de ese país, como el *News* de Birmingham: "(Estados Unidos se cree) que puede afrontarse impunemente el derecho a la soberanía nacional; en el fondo de esta controversia se advierte el perfil del monstruo del imperialismo, monstruo que con justicia han temido hoy y siempre todas las naciones soberanas, del Río Grande al Cabo de Hornos"⁵⁰.

La prensa europea, por su parte, retomó y actualizó las tradicionales críticas al panamericanismo. *El Imparcial* de Madrid, por ejemplo, resumió así las opiniones que prevalecían en los diarios del viejo continente: "Los Estados Unidos disimularon mal durante la Conferencia su política imperialista. Frente a frente el Norte y el Sur de las Américas midieron sus fuerzas en una contienda de oratoria, siendo Pueyrredón el abanderado de la absoluta independencia de los países americanos y Hughes el campeón eterno del intervencionismo. La sospechosa adhesión de algunas repúblicas al criterio norteamericano, y la no menos sospechosa abstención de otras, es lo que ha motivado el fracaso de esta Conferencia"⁵¹. Afirmaciones como ésta llevaron al Secretario Kellogg a declarar que la prensa subvencionada de Europa había hecho los mayores esfuerzos para romper la armonía de la Conferencia de La Habana. Esta prensa, afirmó Kellogg, "presentó en sus crónicas del Congreso a las naciones latinoamericanas como si estuviesen luchando por obtener su libertad de la dominación de los Estados Unidos, mientras la delegación americana se encargaba de no permitir que la discusión

⁴⁹ Cfr. "La Conferencia de La Habana según la prensa de Estados Unidos", de Salvador Mendoza, en *Excelsior*, México, 14 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cfr. "En torno de la Actualidad. La prensa europea y el congreso panamericano", en *Excelsior*, México, 3 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

fuese más allá de los límites de su propio interés⁵². La prensa europea identificaba correctamente el panamericanismo con el proyecto imperialista de Estados Unidos en el continente. Y tamaña denuncia del intervencionismo estadounidense en América, cuando no se hacía lo propio en otras regiones en las que Europa era la potencia hegemónica, responde a la intensa disputa inter-imperialista que caracterizó al período de entreguerras.

Más allá de los avances y de los límites del panamericanismo, lo cierto es que en esta Sexta Conferencia se reavivó la disputa entre Argentina y Estados Unidos, que había caracterizado a las dos primeras: *"Las electrizantes colisiones argentino-norteamericanas en La Habana, hicieron que se transparentara más que nunca la rivalidad de las dos repúblicas por el liderazgo de la organización americana. Mediante un plan en el caso de la no intervención, gracias al azar en el de las barreras económicas, la Argentina había llevado a escena, en abierta convención, sus dos principales motivos de agravio contra los Estados Unidos. Prescindiendo del incidente Pueyrredón, las instrucciones del ministro de Relaciones Exteriores del 15 de febrero, dadas a conocer, exhibían al desnudo el concepto de la nación acerca de sus tácticas y designios diplomáticos. Si la conferencia fracasaba, sugería él, su gobierno deseaba que la responsabilidad de acreditar a la intransigencia norteamericana en materia de no intervención, donde la Argentina contaba con vasto apoyo, y no a la obstinación argentina en materia de tarifas aduaneras, donde se encontraba sola"*⁵³. Así evaluaba Scenna la actuación de Hughes, máximo representante estadounidense: *"Pero todo su talento no le impidió ser acorralado ante la disyuntiva de representar a una nación defensora de los derechos y de los fueros nacionales y humanos, y al mismo tiempo arrasadora de los mismos. De allí que se viera encajonado a defender los derechos de la intervención y a rechazar las resoluciones de Río de Janeiro. Especialmente acusadora fue la actitud argentina, que logró nuclear en su entorno a los países 'no comprometidos', si bien no logró su meta de lograr una disminución de los aranceles de importación norteamericanos y el establecimiento continental del principio de no intervención"*⁵⁴. En esta misma línea, Conil Paz también evalúa que la posición de Estados Unidos se vio cuestionada seriamente en La Habana: *"La actuación de Hughes en la Conferencia de La Habana, en defensa del derecho a intervenir fue, sin duda, una 'victoria a lo Pirro'. Consiguió posponer el problema, nada más. No hay duda de que los resultados de*

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Peterson, Harold F. 1985 *La Argentina y los Estados Unidos*, II.1914-1960 (Buenos Aires), p. 98.

⁵⁴ Scenna, Miguel Ángel 1970 *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?* (Buenos Aires: Plus Ultra), p. 140.

*la Conferencia debieron influir de manera decisiva en los teóricos del Departamento de Estado. Resultaba difícil mantener por más tiempo las prácticas intervencionistas (...). Podían lograrse idénticos resultados sin necesidad de la imposición militar. Era posible que la justicia coincidiera con lo útil; el camino de la 'buena vecindad' estaba así allanado"*⁵⁵. Según esta interpretación, en la Conferencia se puso de manifiesto el límite de la política exterior estadounidense a nivel continental, y se prefiguró el cambio que se establecería, fundamentalmente, con la presidencia de Roosevelt en la década de 1930.

El nivel de confrontación volvía a estar a la altura del alcanzado en la Primera Conferencia Panamericana, sólo que ahora los resultados eran disímiles. Si en aquella ocasión la Argentina había logrado alinear a la mayoría de los países en su estrategia obstruccionista, lo cual había empantanado casi todas las iniciativas estadounidenses, esta vez no logró capitalizar el descontento que reinaba en muchos países por el imperialismo estadounidense en Centroamérica, tal como se expresaba en el periódico uruguayo recién citado. Según algunos, como Tulchin, la Argentina no había siquiera intentado poner a las otras delegaciones de su lado, en su enfrentamiento con Estados Unidos para lograr aprobar el principio de no intervención: *"Como habían hecho Sáenz Peña y Quintana hacía treinta años y como Yrigoyen lo hizo tantas veces durante su presidencia, Pueyrredón parecía sentirse satisfecho con dejar claro su punto de vista e irse -principismo sin compromiso"*⁵⁶. Estados Unidos, por su parte, supo aislar a la Argentina en su amenaza de no firmar el tratado de la Unión Panamericana si no se incluía la "cláusula económica" pro liberalización del comercio continental, y logró que se fracturara la delegación argentina, en el medio de disputas políticas domésticas, cuestión que los delegados estadounidenses llegaron a conocer durante la misma conferencia⁵⁷. La postura anti-estadounidense de Pueyrredón, alineada con la prédica nacionalista de la campaña presidencial de Yrigoyen, logró plantear las cuestiones que dividían los intereses de ambos países, pero no mucho más. Según Alén Lascano, *"el enfrentamiento y la actitud asumida quedaron como los únicos saldos notables de aquella VI Conferencia en cuyo espíritu flotaba la imagen flamígera de un Arcángel vengador, el nombre hecho mito de Sandino. Pueyrredón asoció a la Argentina a esa lucha contra el imperialismo político-económico en la batalla de principios que conmovió al continente*

⁵⁵ Conil Paz, Op. Cit., pp. 51-52.

⁵⁶ Tulchin, Joseph A. 1990 *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza* (Buenos Aires: Planeta), p. 127.

⁵⁷ Cfr. Documento sobre la VI Conferencia Panamericana citado en el Anexo V.

y por verlos triunfantes rompió con su gobierno y llegó al sacrificio personal⁵⁸.

Una explicación de la dificultad de Argentina para encolumnar a los demás países latinoamericanos en su orientación confrontativa para con el país del norte podría ser el mayor peso económico —a través de las inversiones directas y de los empréstitos— que Estados Unidos había ganado en el continente en la década de 1920. Así entendía Espil esta nueva situación: *“La preocupación económica adquiere sin embargo cada día más fuerza, acicateada por el valor creciente del mercado Latino Americano para las inversiones americanas, por la situación cada vez más importante de los Estados Unidos como país exportador y por la vivacidad de la competencia europea. De ahí la campaña sorda pero persistente a ratos definida y a veces inconsciente, pero siempre en laboriosa gestación, que los Estados Unidos ejercitan dentro de las conferencias panamericanas para alejar a los países latino americanos de la Europa llevandonos a la suscripción de convenios o a la formalización de instrumentos, que paso a paso y minuto tras minuto van tejiendo un sistema de aislamiento y exclusión de la Europa. Así se explica la poca simpatía que es acordada a cualquier iniciativa que busca la solución de un problema continental en una organización más ampliamente internacional y la resistencia a la celebración de convenios abiertos que libran sus beneficios a cualquier país del mundo que quiera a ellos adherirse”*⁵⁹.

En este nuevo contexto, era más difícil, quizás, que la mayoría de los países se atrevieran a desafiar la política exterior expansiva de Estados Unidos o a condenar el proteccionismo que afectaba sus propias exportaciones hacia el país del norte. El propio Espil, con una sinceridad infrecuente, explica cuál debería ser la estrategia argentina frente al peligro de que cada vez más naciones americanas secunden a los Estados Unidos en su proyecto panamericano: *“Nuestra defensa se ha concentrado ahora en la inacción legislativa y en la ausencia de ratificación de los Convenios y debe ejercitarse más adelante con nuestra cuidadosa intervención en la preparación de los programas de las Conferencias, evitando la incorporación de asuntos que puedan contrariar el liberalismo de nuestra política exterior. En todo caso, hay que admitir que nada nos ayudaría mejor a mantener nuestra posición de equidistancia y a evitarnos mayores obligaciones de carácter estrictamente continental, que nuestra incorporación definitiva a la Liga de Naciones. Independientemente de la consideración de otros factores, que no es del caso examinar aquí, es evidente que uno de los grandes*

⁵⁸ Alén Lascano, Op. Cit., p. 51.

⁵⁹ Espil, Op. Cit., pp. 84-85.

*beneficios de nuestra participación en aquel organismo, tendría que ser el de poder neutralizar, sin llegar al antagonismo, esa tendencia de la organización panamericana, que en su sistematización y persistencia conspira contra nuestra política tradicional”*⁶⁰. Aclara, acto seguido, que no se podía romper lanzas abiertamente con el panamericanismo, por el hondo arraigo que tenían en Estados Unidos y otras naciones del continente —que veían en él la potencial concreción del ideal bolivariano—, porque eso habría aislado a Argentina del resto de los países y la habría alejado de Estados Unidos, con quien había que tener cordiales relaciones debido a los crecientes vínculos e intereses que unían a ambos países. De todas formas, Argentina sí volvía a intentar matizar el dominio estadounidense en el continente, mientras en Gran Bretaña había cada vez más preocupación por la pérdida de posiciones en Argentina frente al avance del comercio y de las relaciones financieras entre Estados Unidos y el país del sur. La dificultad de Argentina para frenar a Estados Unidos, como lo había logrado un cuarto de siglo antes en las dos primeras conferencias panamericanas, era una de las manifestaciones del cambio en la correlación de fuerzas en el continente, y del establecimiento de un nuevo centro en el capitalismo occidental.

⁶⁰ Ibidem, p. 86.