

ARGENTINA ANTE LA II GUERRA. APORTES DE UN ARCHIVO PRIVADO

Isidoro J. Ruiz Moreno*

I.

La línea de conducta adoptada por la República Argentina ante los conflictos mundiales exteriores que no le concernían, fue tradicionalmente de mantenerse neutral. Una antigua política de buena voluntad para con todos los Estados movió a nuestro país a esquivar compromisos ajenos, a fin de preservar su papel de esperanza para otros pueblos en conflicto.

Tal actitud fue mantenida respecto a las actitudes belicistas respecto a España que alentaron algunas Repúblicas sudamericanas del Pacífico durante el siglo pasado; ello, a despecho de la opinión pública, fuertemente volcada hacia la intervención en hostilidades desatadas fuera de sus fronteras. La postura oficial, no obstante, prosiguió firme en aislar a la Argentina de esos enfrentamientos.

Así volvería a ocurrir cuando presagios siniestros se extendieron sobre el mundo durante la década del '30, a causa de las ideologías totalitarias triunfantes en Europa.

Le tocaría a nuestra Nación mostrar su independencia de criterio frente a las incitaciones - y aún presiones- de Estados Unidos para mezclarse en una tendencia marcadamente pasiva en cuanto a decisiones colectivas. La consulta del archivo privado de quien fuera Canciller en momentos de definición, doctor Enrique Ruiz Guiñazú (que debo a gentileza de su nuera Da.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Miembro de las Academias Nacionales de la Historia y de Ciencias Políticas.

Rosa de Bary de Ruiz Guiñazú), permite conocer aspectos inéditos del desarrollo de los sucesos.

Era, para la época que comenzamos a considerar, una norma de su acción exterior, la solidaridad americana como principio básico, pero sin sujetarse a convenios multilaterales que impusieran dicha confraternidad de modo compulsivo, prefiriendo un sistema de consultas en casos de emergencia. Así se estableció en la Conferencia de Consolidación de la Paz (1936), donde los delegados del Presidente Roosevelt, Cordell Hull y Sumner Welles, tuvieron ocasión de toparse con la representación nacional que les planteó divergencias, encabezada por el canciller Carlos Saavedra Lamas e integrada por figuras dirigentes de la política externa de Argentina: Roberto M. Ortiz, Miguel Angel Cárcano, José María Cantilo, Felipe A. Espil, Leopoldo Melo, Isidoro Ruiz Moreno y Daniel Antokoletz.

En cuanto a los resultados, para el tema en consideración baste marcar que el art. 2 de la convención sobre la paz, indicaba que "en caso de una guerra internacional fuera de América que amenazara la paz de las Repúblicas Americanas, también procederán las consultas mencionadas para determinar la oportunidad y la medida en que los países signatarios, que así lo deseen, podrán eventualmente cooperar a una acción tendiente al mantenimiento de la paz continental". Lo completaba una declaración: "Que todo acto susceptible de perturbar la paz de América las afecta a todas y a cada una de ellas, y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos".

El agravamiento de la situación europea hacia 1938 marcaría el comienzo de hitos en un camino que conduciría a una grave crisis para el país, aflorando la sorda mas persistente confrontación con los Estados del Norte, hasta límites extremos.

II.

El 21 de junio de 1938 el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores argentino, doctor José María Cantilo dirigió una circular a los funcionarios de su dependencia ante el peligro de hostilidades causado por los apetitos territoriales de Hitler. Aludía en la misma a que la unidad tradicional del país estaba incontaminada de toda influencia exterior: "explícate así la actitud equidistante con que el Gobierno Argentino asiste a los problemas políticos que se debaten en el mundo". De tal manera, colectividades extranjeras residían sin dificultades en el país, con libertad y en tolerancia, "principios liberales que están definitivamente identificados en el alma y en el carácter de la Nación":

No se explica, pues, que el país deba abandonar sus principios tradicionales de tolerancia y de amplia hospitalidad espiritual y material, para embanderarse en los extremos de las ideologías en lucha, ni puede admitirse que se le planteen como asuntos de orden nacional, problemas exóticos de raza, de religión o de política que son por completo ajenos a sus ideales y a sus intereses.

La actitud observada por el Gobierno Argentino significa, pues, la persistencia y el respeto de nuestra mejor tradición. No es ella una simple posición de expectativa frente a los acontecimientos mundiales, sino una política propia, que el Gobierno adopta deliberadamente, en obediencia a los principios que guían la vida soberana de la Nación.

De todos modos, la situación europea movió a celebrar la VIII Conferencia Panamericana en diciembre del mismo año 38, en Lima. Allí el Ministro Cantilo tuvo ocasión de hablar en la sesión inaugural, sentando las bases de acción de nuestra República en la emergencia. Declaró en tal oportunidad:

La solidaridad americana es un hecho que nadie pone ni puede poner en duda. Todos y cada uno de nosotros estamos dispuestos a sostener y a aprobar esa solidaridad frente a cualquier peligro que, venga de donde viniera, amenazara la independencia o la soberanía de cualquier Estado de esta parte del mundo.

No necesitamos para ello de pactos especiales: el pacto ya está hecho en nuestra Historia. Actuaríamos con un solo e idéntico impulso, borradas las fronteras, y con una sola bandera para todos: la de la libertad y la de la justicia.

No obstante lo categórico de la enunciación, el doctor Cantilo precisaba que la manifestación de la unidad del continente no podía ser impuesta en forma compulsiva, sino que debía manifestarse por el impulso de las circunstancias propias a cada uno de sus componentes:

Pero la Argentina cree que cada pueblo americano con fisonomía inconfundible debe desarrollar su propia política, sin olvidar por ello la magna solidaridad continental ni la gravitación natural de intereses recíprocos que se agrupan por razones geográficas.

Y como eco a las palabras de Sáenz Peña en Washington (1889), el Canciller argentino destacó el universalismo de los intereses nacionales -como para paliar anticipadamente alguna exigencia norteamericana-, al afirmar que las necesidades de los países del Plata los llevaba a sostener una acción no exclusivamente americana, gravitando la economía europea en su desarrollo. Añadió:

Pero las razones económicas no son las únicas: quizá no sean siquiera las más importantes, para determinar esta orientación de la política internacional argentina.

Sentímonos estrechamente solidarios con Europa por la inmigración que de ella recibimos y que tanto ha contribuido a nuestra grandeza, por los capitales europeos que fomentaron nuestra producción agropecuaria, nuestros ferrocarriles y nuestras industrias. Pero todavía pesa más en nuestro ánimo el recuerdo de los hombres que descubrieron y poblaron estas tierras, la tradición cultural que nos legaron.

De España recibimos la sangre, la religión. De Francia y Gran Bretaña, igual que de los Estados Unidos, la orientación doctrinal de nuestras instituciones democráticas. Si a la Madre Patria debemos las bases de nuestra literatura, la cultura francesa contribuyó a la formación de nuestra vida intelectual, tanto como Italia y Alemania en aspectos importantes de nuestra evolución. Es europea la influencia que predomina en la enseñanza superior de nuestras Universidades, como europeos son en general el plan y los métodos de la que se da en nuestras escuelas.

Todo esto cuenta en la política internacional de la Argentina, como cuentan, estoy seguro, en todos los pueblos latinos de este continente.

Las líneas maestras de la postura argentina ante el exterior quedaban señaladas claramente. Cantilo abandonó las deliberaciones, quedando la presidencia de la delegación argentina confiada al doctor Isidoro Ruiz Moreno, consejero Político-Legal del Ministerio. Este último asentó en apuntes particulares los prolegómenos que condujeron a formular la resolución final, mostrando una faceta más del enfrentamiento señalado:

En cierto momento se planteó una divergencia capital entre las veinte delegaciones de las otras Repúblicas y la nuestra: la de

Estados Unidos encabezó la tendencia del proyecto originario de la llamada "Declaración de Lima", según la cual las Repúblicas Americanas, dentro del espíritu de solidaridad, debían considerarse afectadas por el ataque o agresión hecho por un Estado no americano a cualquiera de ellas. En este sentido dicha delegación, secundada por otras, trabajó tenazmente para que se hiciera la discriminación contenida en dicha fórmula. La delegación argentina sostenía que no cabía diferenciar el origen de la agresión y que, sea que viniese de un Estado extracontinental o que se produjese por uno o varios Estados de América, todos debían reaccionar contra el agresor o agresores, para lo que se consideraría un acto de defensa común.

El jefe de la delegación norteamericana era nuevamente Mr. Cordell Hull. En sus empeños era asistido por los señores Concha (Perú), Castillo Nájera (Méjico), Matte Gormaz (Chile) y Manini Ríos (Uruguay). Las discusiones fueron acaloradas; durante el transcurso de las mismas Hull usó de un recurso que emplearía con frecuencia para tratar de doblegar la resistencia a su moción: telefoneó directamente al Presidente argentino Ortiz. También Ruiz Moreno, "para no incurrir en terquedad", consultó a su Ministerio, el cual lo apoyó con esta respuesta: "Que se mantuviese firme aunque quedase solo". Sigue relatando el mismo:

Hice presente al señor Concha la imposibilidad en que me encontraba de acceder a la fórmula que me habían sometido.

Al día siguiente se publicó sorpresivamente un comunicado del señor Concha, presidente de la Conferencia, en el que se manifestó que, a causa de la resistencia de una de las delegaciones, y no obstante estar conformes las veinte restantes, no había sido posible arribar a una fórmula única; en vista de lo cual, para no quebrantar la unidad panamericana, éstas habían resuelto aceptar la de aquella, ésto es, la nuestra...

Así se hizo, y en la tarde de ese mismo día fue suscripta por los jefes de las 21 delegaciones la "Declaración de Lima".

El episodio final ha de repetirse, como veremos más adelante; por el momento cabe transcribir el corolario significativo de la anécdota precedente, que revela Ruiz Moreno:

Lo curioso fue que durante las negociaciones, varios jefes de delegaciones me visitaron y me expresaron su satisfacción por nuestra resistencia. Uno de ellos llegó a decirme: - "¡Sosténgala

se, doctor, que ustedes están salvando la dignidad de América!". Le dije: -"¿Entonces por qué no nos acompañan?". Me respondió:

-"Bien lo quisiéramos, pero no podemos por la presión del Norte" ... Comprendí y no insistí.¹

Cordell Hull confiesa en sus memorias que aquellos días se contaron entre "los más difíciles de mi carrera". En Lima se reiteró la conducta independiente de Argentina frente a la imposición que planteaba la representación de Estados Unidos. La declaración final pactó la solidaridad continental ante intervenciones extrañas que amenazaran la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas,

coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual.

Años después, el 26 de mayo de 1942, el mismo doctor Isidoro Ruiz Moreno emitió un dictamen como Consejero del Ministerio, en el cual precisó los alcances de la solidaridad continental derivada de las conferencias de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y VIII Panamericana (Lima, 1938):

De estos antecedentes surge con toda claridad:

- a) Que ni en las Conferencias de Buenos Aires y Lima no se hizo diferenciación respecto del origen geográfico de las amenazas o ataques contra las Repúblicas de América, pues no obstante haber sido propuesta, fue rechazada;
- b) que el panamericanismo significa unidad moral;
- c) que si bien se afirmó el principio de solidaridad continental, se desestimó la idea de que cualquier ataque o amenaza daría lugar a una reacción uniforme y común;
- d) que llegado el caso, cada República actuaría independientemente, en su capacidad individual;

¹ *Archivo Ruiz Moreno. Inédito.*

- e) que la solidaridad continental americana no significa formar un bloque excluyente del resto de los Estados del mundo;
- f) que tal solidaridad no implica la idea de alianzas.²

Estalladas finalmente las hostilidades en Europa, Estados Unidos se apresuró a convocar la primera Reunión de Consulta establecida con anterioridad, que integraban los Ministros de Relaciones Exteriores del continente. Se desarrolló en Panamá en la última semana de septiembre y primeros días de octubre de 1939, concurriendo como delegado de Argentina el doctor Leopoldo Melo, con la asistencia del doctor Luis A. Podestá Costa. El Gobierno del Presidente Ortiz les impartió instrucciones para mantenerse dentro de los principios acordados en Lima el año anterior, eludiendo compromisos políticos y militares. Una declaración afirmó la neutralidad de los Estados de América, pero dejando a cada uno de ellos "reglamentar, con carácter particular y en ejercicio de su propia soberanía, la forma de darle aplicación concreta". Creada una zona de seguridad costera, su patrullaje quedó establecido -debido a la intervención de Melo- que fuese facultativo a los países ribereños, contra la opinión de Estados Unidos - representados por Sumner Welles- en el sentido de hacerlo obligatorio. No obstante ésto, las relaciones entre ambos resultaron en la emergencia muy cordiales, y Welles ponderó la colaboración y habilidad de Melo para conseguir resultados prácticos, "sin que surgiera la más ligera nube en el horizonte de la unidad interamericana".

III.

Ante el conflicto europeo, la República Argentina proclamó oficialmente su neutralidad; extendida la beligerancia a Asia, nuestro país se hizo cargo de los intereses británicos cuando empezó la guerra contra Japón.

La guerra, con todo, se hizo sentir próxima, aunque tangencialmente: en diciembre de 1939 se libraba combate entre el acorazado alemán Graf Spee contra unidades británicas menores, en aguas del propio Río de la Plata. Destruída la nave germana, 1.055 hombres de su tripulación desembarcados en Buenos Aires quedaron internados en territorio argentino por disposición de su Gobierno.

No mucho después, en mayo de 1940, era hundido por un submarino alemán el vapor Uruguay, de bandera argentina, a poco más de 130 millas de la costa española. Cargado de cereales con destino a Bélgica, la violación de la neutralidad de este país por el Reich hizo que se desviara su ruta hacia Irlanda. El buque izaba la bandera nacional, que estaba pintada a sus costa-

² Archivo Ruiz Guiñazú.

dos, y en la popa ostentaba el puerto de su matrícula. Su tripulación lo abandonó en botes y fue rescatada del mar en los días subsiguientes.

El Gobierno Argentino protestó ante el de Alemania, el cual arguyó que los alimentos que transportaba el Uruguay se sospechaba que fueran conducidos a un país enemigo, pero que el acto no debía ser considerado de beligerancia, según expresó por nota del 26 de junio. El Gobierno de la República decidió no insistir en su reclamo de que se desagraciara el pabellón nacional.

Para ese entonces se había planteado por el Ministro Cantilo a las autoridades norteamericanas, la revisión del concepto de neutralidad, conforme a una nueva fórmula: la "no beligerancia". Consideraba el Canciller del Presidente Ortiz que los neutrales no podían hacerse respetar por los beligerantes, de modo que su posición era "una ficción" -un concepto muerto, lo calificaba- "que disminuye su estatura moral". Serviría además de adquirir la libertad de acción, de aviso para eventuales agresores. Mas Estados Unidos, que por un lado había declarado su neutralidad, y por otro comenzaba la contienda electoral, no quiso hacer peligrar la reelección de Franklin D. Roosevelt ante una ciudadanía masivamente inclinada a no comprometerse con los problemas de Europa, y rechazó la iniciativa argentina. El tiempo se encargaría de modificar criterios.

Por lo pronto, había cesado la resistencia de Francia al empuje germano; y profundamente preocupado el Secretario de Estado norteamericano ante la posibilidad de que las colonias francesas -y holandesas- en América fueran puestas bajo administración nazi, solicitó con urgencia otra Reunión de Consulta. Fue elegida como sede La Habana.

El Ministro argentino Cantilo volvió a designar al doctor Leopoldo Melo como jefe de la delegación, previniéndolo que apoyara la solidaridad americana, pero con salvaguarda de "nuestra independencia tradicional para considerar los intereses superiores del país, y el carácter universal de nuestra política y de nuestra economía".

Para ceñir el enfoque al tema concreto de la postura nacional ante la II Guerra Mundial, he de soslayar otros temas, para destacar que en dicha conferencia Estados Unidos propuso derechamente que la agresión a una de las Naciones de América significaría automáticamente el estado de guerra con todas las demás. Era portavoz de su política, nuevamente, el Secretario de Estado, Mr. Cordell Hull.

El doctor Leopoldo Melo dejaría asentado en un informe lo sucedido: por cierto, se opuso por razones jurídicas y de hecho a la moción norteamericana; y en "una conversación amable" le expresó a Hull las causales de la disidencia:

-Usted sabe mejor que yo que la Constitución de los Estados Unidos, y también la Constitución de la República Argentina, establecen que la declaración de guerra le corresponde al Congreso. Sería ir contra las instituciones que nos rigen si nosotros aceptáramos que pueden haber estados de guerra automáticos.

Además argumentó Melo con sentido práctico:

- Usted sabe que las Naciones centroamericanas no tienen todas las veces gobernantes responsables. Los hombres que van a la primera magistratura de dichos países no siempre van con propósitos de interés público, y a veces van a hacer verdaderos negocios, al punto de que por su acción caen no ya solamente en el repudio de la opinión pública nacional e internacional, sino también dentro del propio Código Penal.

“Este argumento lo convenció a Cordell Hull”, refiere Melo, quien reforzó su reflexión con el proyecto de creación en Santo Domingo de una aduana paralela, propuesta por el hermano de Trujillo, quien sería su administrador, lo que había impulsado la intervención de Estados Unidos para impedirlo. Tampoco se trató el tema de ayuda militar: el doctor Melo indicó al comienzo de la reunión que este problema debía acordarse entre las Cancillerías y no mediante un voto colectivo. Para sentar mejor su pensamiento, el delegado argentino sostuvo que la Consulta versaba sobre “cuestiones de principios, en las cuales podremos encontrar muchos puntos de coincidencia”, pero que el tratamiento de aspectos concretos podía dar lugar a que se quebrantase la unidad de la Conferencia.³

Otra vez, frente al estancamiento producido por la negativa de Leopoldo Melo a aceptar las iniciativas norteamericanas en varios otros puntos de debate, el Ministro Hull -con la conformidad de Melo- llamó por teléfono al encargado del Poder Ejecutivo argentino para poder avanzar en los trabajos. En la materia bajo examen, el resultado fue una declaración -conocida por su número, XV- de propósitos solidarios, pero sin asumirse actitudes automáticas y compulsivas. Una coincidencia disuasoria para eventuales agresiones al continente, pero sujeta a eventuales consultas; era en suma, la ratificación de lo acordado en Lima dos años antes; pero ahora con vistas para afuera: todo atentado de un Estado no americano contra un país de América sería considerado “acto de agresión” contra todos los del continente, en

³ Archivo Ruiz Guiñazú. Inédito.

cuyo caso se consultarían "para concertar las medidas que convenga tomar"; y que todos o varios, según las circunstancias, "procederán a negociar los acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación defensiva y la asistencia que se prestarán en la eventualidad de agresiones".

IV.

El 3 de julio de 1940 el Presidente Roberto M. Ortiz, gravemente enfermo, delegó el ejercicio del Poder Ejecutivo en el Vicepresidente, doctor Ramón S. Castillo. Este asumiría virtualmente la conducción del país a partir de setiembre, mes en que se renovó el Gabinete ministerial. La cartera de Relaciones Exteriores desempeñada hasta ese momento por el doctor Cantilo fue asumida por el doctor Julio A. Roca, quien -como su antecesor en el cargo- mantenía simpatías por la causa de los Aliados, cuya bandera por este tiempo defendía en la guerra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a causa de la caída de Francia. Estados Unidos cooperaba con la defensa de las islas británicas mediante su ley de préstamo y arriendo -suministrando equipos y materiales-, pero sin involucrarse en el conflicto europeo.

Empero, Norte América insistió a lo largo del segundo semestre del año en preparar militarmente al continente americano para su defensa, mas esta línea de conducta chocó invariablemente contra la postura equidistante del Vicepresidente Castillo, deseoso de conservar en forma estricta la neutralidad proclamada.

El doctor Castillo estuvo calificado generalmente como de convicciones firmes y hasta intransigentes, de un pensamiento refractario al cambio y tozudo en sus actitudes. Si podía en forma vaga considerársele simpático a Gran Bretaña - conforme a su militancia conservadora-liberal -, en los hechos referidos a la política exterior el doctor Castillo se mantuvo tenazmente aferrado, como se dijo, a una posición neutralista. Este no satisfizo a la corriente de opinión opuesta al eje nazi-fascista, partidario de una mayor alineación con la causa de las libertades políticas, pero simultáneamente hizo nacer un apoyo de los partidarios de Alemania a tal conducta oficial: de aquí que con el correr de los acontecimientos, Castillo y su entorno fueran siendo considerados cada vez más como pro-nazis. El Vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo siguió firmemente adherido a su línea neutralista.

En lo que hace a mantener esta posición, el control del Gobierno argentino para preservar su equidistancia con los beligerantes, fue constante y riguroso, sin que lograra evitar por completo el proselitismo y campaña de captación de voluntades que tanto ingleses como germanos llevaban adelante dentro de los límites permitidos, entre sus colectividades y partidarios argentinos.

La oposición al Gobierno Argentino propició la creación a mediados de 1941, en la Cámara de Diputados de la Nación, de una Comisión Investigadora de Actividades Antiargentinas, impulsada por el diputado radical Saúl Damonte Taborda, la cual documentó la acción alentada desde la embajada alemana.

Mientras tanto, el 11 de junio de 1941 asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores un nuevo titular: el doctor Enrique Ruiz Guiñazú.

Fue el nuevo Canciller la piedra de toque de la política exterior argentina, el hombre que simbolizaría de ahí en adelante la tacha de que el Gobierno de la República inclinaba su acción internacional en beneficio de la causa del eje Berlín-Roma. Fue Ruiz Guiñazú el consecuente intérprete de la voluntad del doctor Castillo - con cuyos objetivos se identificaba en esta materia-, y por ende, cargó con el mote de nazi que le endilgó la opinión aliadófila.

Fue el doctor Enrique Ruiz Guiñazú, en suma, el centro de la atención respecto a la conducta de la Argentina frente al conflicto mundial, y por ello su actuación como Ministro contribuyó a marcar decididamente el rumbo adoptado por el Poder Ejecutivo. Debido a ésto el estudio de su desempeño adquiere una dimensión particular, de significativa importancia, que es menester examinar en detalle y con cuidado.

Conviene advertir, como punto inicial, que Ruiz Guiñazú llegaba a Buenos Aires luego de ocupar la representación diplomática ante el Vaticano: allá en Roma, en Italia, había podido palpar los excesos del régimen fascista, que abominaba. Ello no invalidaba su inclinación por un sistema de orden y jerarquía, como tampoco su confesado amor a la tradición hispánica, e incluso su simpatía por el rumbo impreso a España por el general Franco al vencer a las fuerzas de izquierda tras la guerra civil. Hijo de un español él mismo -don Luis Miguel Ruiz-, la prosapia americana le venía por su madre doña Dolores Guiñazú, hija de doña Dolores Silva, viuda en primeras nupcias del mártir tucumano Marco M. de Avellaneda. Conviene indicar este matiz familiar antirrosista por las implicancias que tuvo en la crítica a la ideología del doctor Ruiz Guiñazú, quien desde otro punto de vista admiraba a Rosas en cuanto le creía un defensor de la soberanía nacional.

Ruiz Guiñazú abominaba de la filosofía y procedimientos nazis -conviene afirmarlo categóricamente-, de lo cual ha dejado numerosos testimonios escritos públicos; pero por otra parte desconfiaba profundamente de la política norteamericana, considerándola avasallante, en detrimento de la perfecta independencia de las Naciones del resto del continente. Era, por otra parte, un convencido anticomunista, y la alianza de Inglaterra con Rusia en julio de 1941 enfrió el entusiasmo que pudo haber abrigado por unirse a la causa

de aquella.

De cualquier modo -y en este aspecto su coincidencia con el pensamiento del Vicepresidente Castillo era absoluta- el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores estaba dispuesto a preservar la paz de Argentina a toda costa.

V.

El 3 de agosto de 1941, desde Washington, el embajador acreditado ante el Gobierno de Estados Unidos, don Felipe A. Espil, dirigió una carta rotulada personal-confidencial al Ministro de Relaciones Exteriores argentino, de inquietante contenido:

La repercusión del conflicto entre los países neutrales de América sigue acentuándose, y hemos de tener que hacer esfuerzos inauditos para mantener nuestra neutralidad frente a los beligerantes. Aquí se predica siempre la política de cooperación económica y política con el resto del continente, pero mucho me temo que el panorama cambie y apenas si se salven las exterioridades. Dígase lo que se diga, Estados Unidos entró en guerra el día que sancionó la llamada ley Lend Lease.

Premonitoriamente anunciaba Espil:

Diffícil será mantener nuestra política de estricta neutralidad. Esperemos en todo caso salvar nuestra dignidad y nuestra independencia.

Se había convocado a una Conferencia Internacional del Trigo, y el embajador argentino en Norte América alertaba sobre los inconvenientes que traería aparejados "mostrarnos aislados y contrarios a cualquier cooperación", opinando: "Si esta postura nos hizo ya mucho daño en aras de paz, podría crearnos hoy dificultades mucho más serias en este ambiente psicopático de guerra".⁴

Con el fin de evitar presiones de índole interna, que reflejaran las provenientes del exterior, una reunión de Gabinete celebrada el 19 de septiembre dispuso que el Poder Ejecutivo se reservaría el estudio y la gestión de los intereses nacionales ante lo delicado de la situación mundial. Como consecuencia, el Canciller no concurriría al Congreso si se pidiera información sobre los asuntos de su cartera, "quedando así en manos exclusivamente del

⁴ *Archivo Ruiz Guiñazú.*

Poder Ejecutivo la apreciación y el ejercicio de las relaciones exteriores". Era una resolución terminante:

A su juicio, esas relaciones deben debatirse sólo en el ambiente que corresponde al clima sereno de las Cancillerías, con un criterio de independencia y de unidad, ajeno a todo apasionamiento. El Poder Ejecutivo encauzará este movimiento de opinión sin aceptar imposiciones de ninguna naturaleza. En su carácter de defensor de la soberanía y custodia del orden público ha de propender a la conservación del mismo, afianzando en el orden exterior -dentro del concepto esencial de la dignidad nacional- las buenas y tradicionales relaciones a que se refiere la Constitución.

Pese a las observaciones que mereció este rechazo a cualquier ingerencia del Congreso en la política exterior, el Gobierno a cargo del doctor Ramón S. Castillo sostendrá sin matices una premisa constitucional: "El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras" (art. 27). Tal concepto servirá de pórtico, años después, a un libro del doctor Enrique Ruiz Guiñazú explicativo de su gestión como Ministro.

Para esta época los vínculos entre Argentina y Estados Unidos eran firmes. Con motivo del tratado de comercio suscripto entre ambos países el 14 de octubre, se cambiaron entre los más altos dignatarios de ellos, cordiales mensajes, demostrativos de un pleno acuerdo en el espíritu que guiaba a las dos Naciones. El texto que el Presidente Roosevelt dirigió al Vicepresidente Castillo hacía alusión a que dicho tratado "constituye una importante contribución para la reconstrucción del comercio pacífico y provechoso en las Américas y en todo el mundo. En los años venideros -proseguía- consideraremos el convenio comercial firmado hoy como un monumento hacia el camino de la paz con relieves sólidos, sobre una extensión desolada de guerra y destrucción". El primer magistrado del Norte concluía así:

Unidos como estamos bajo la Divina Providencia en defensa de nuestra preciosa herencia en este hemisferio, hemos forjado hoy un nuevo eslabón en la cadena de la amistad, paz y buena vecindad que felizmente une a nuestras dos Naciones.

El mismo día 14 respondió telegráficamente el doctor Ramón S. Castillo, no menos satisfecho por el acuerdo logrado, poniendo de manifiesto "la vin-

culación natural a que están llamados nuestros pueblos en el cuadro de un régimen común de libertad y de trabajo". Finalizaba en el sentido de que esa expresión de cooperación pacífica entre los dos Estados señalaba "la obra constructiva deparada felizmente a los países de América en esta hora de honda perturbación mundial".

Subrayaron el sentido del acto, por sobre las consecuencias prácticas que lo motivaron, los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. El doctor Ruiz Guiñazú se refirió a la "realización feliz de una política de buen entendimiento, particularmente grata a este Gobierno", cuyos resultados aseguraban "las más gratas perspectivas para el desenvolvimiento creciente y siempre amistoso de las relaciones entre la Argentina y Estados Unidos". No se quedó atrás Mr. Hull en la transmisión de amistosos sentimientos:

Tengo la convicción de que será motivo de satisfacción para nosotros el saber que en estos días graves que vive el mundo, la Argentina y Estados Unidos han demostrado que mediante la buena voluntad y cooperación recíprocas, nuestros países han podido hallar una base común de entendimiento para resolver sus problemas económicos.

Todo era armonía y buena disposición.

En el plano político, un gravísimo acontecimiento se produjo: el 7 de diciembre de 1941 un ataque japonés destruyó por sorpresa a la flota norteamericana del Pacífico, en Hawaii.

La guerra había llegado a América.

VI.

Dos días después del golpe de Japón a la base de Pearl Harbor, ante las hostilidades estalladas entre Estados Unidos y Gran Bretaña por un lado, con el Imperio Japonés por el otro, el Vicepresidente de Argentina en acuerdo general de Ministros determinó la posición de la República en este caso sin precedentes -rezaba el decreto expedido- "por cuanto es la primera vez que serán de aplicación las declaraciones y acuerdos sobre solidaridad, asistencia recíproca y cooperación defensiva de las Naciones americanas aprobados en la Conferencia de Buenos Aires y en las reuniones de Lima, Panamá y La Habana". Así las cosas, el Poder Ejecutivo Nacional estableció que en el conflicto internacional las relaciones con Estados Unidos se regirían por aquellos compromisos panamericanos, y en consecuencia Argentina "no considera a los Estados Unidos de América en la situación de país beligerante". En cuanto a Japón y Gran Bretaña se extendía el decreto sobre neu-

tralidad del año anterior. Tal determinación se hizo conocer el mismo día al país del Norte. Un telegrama del doctor Castillo enviado al Presidente Roosevelt le informaba lo resuelto ante la guerra que "afecta solidariamente a toda América"; y en su despedida el Vicepresidente argentino aludía a "los sentimientos comunes de América ante la injustificada y lamentable agresión".

No tardó la contestación norteamericana, despachada por Franklin D. Roosevelt al día siguiente en términos de emocionada y vibrante gratitud:

El mensaje amistoso y de cooperación de V.E. fue profundamente apreciado por el Gobierno de los Estados Unidos, y estoy seguro que los sinceros y buenos deseos de la gran Nación Argentina serán particularmente alentadores para el pueblo americano en esta hora en que ha sido sometido a agresión traicionera, como V.E. bien dice.

Este ataque provocado deberá afectar a toda la América entera. La solidaridad de las Naciones de este hemisferio es no obstante un baluarte invencible para el esfuerzo bélico sin límites de los Estados Unidos y de esas Repúblicas hermanas que se encuentran ahora en guerra.

V.E. puede estar seguro que el Gobierno de los Estados Unidos agradece profundamente las medidas de cooperación tan prácticas por el Gobierno de V.E. de acuerdo con los términos de los convenios que existen entre las Repúblicas Americanas.⁵

Unió su reconocimiento el Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, encomendando a su embajador en Buenos Aires que expresara al Ministro de Relaciones Exteriores argentino sus sentimientos, lo que Mr. Norman Armour transmitió al doctor Ruiz Guiñazú por carta del 11 de diciembre: en ella dejaba constancia del aprecio de Hull y su Gobierno por la actitud asumida por la República del Sur, agradeciéndole por su parte al Ministro "la cooperación de V.E. en este y tantos otros asuntos".⁶

No tardaron en llegar a Buenos Aires las solicitudes concretas que Estados Unidos hacía para que el Gobierno de la Argentina colaborase activamente contra las potencias del Eje. Una semana después de la anterior, el 18 de diciembre, el embajador Armour planteó a la Cancillería las siguientes medi-

⁵ Enrique Ruiz Guiñazú, *La política argentina y el futuro de América* (Buenos Aires, 1944), págs. 71-2.

⁶ *Archivo Ruiz Guiñazú.*

das: 1) prevención de toda operación financiera o comercial o negocio entre Argentina y Alemania, Italia o Japón; 2) idem de todo negocio en Argentina de carácter financiero o comercial en beneficio de esos tres países o sus ciudadanos residentes fuera de este hemisferio; 3) idem de todo negocio por ciudadanos de esos tres países de carácter financiero o comercial; 4) custodia de los mismos que se dediquen a actividades que pongan en peligro la defensa del hemisferio. Pasada la cuestión a dictamen del Consejero del Ministerio, doctor Isidoro Ruiz Moreno, éste opinó el día 22 rechazando las tres primeras solicitudes, y mostrándose de acuerdo con la última, que ya había sido adoptada por el Gobierno Nacional. El estado de neutralidad así lo imponía.⁷

Pocos días antes, el 13 del mismo mes, habiéndose recibido comunicaciones complementarias acerca del estado de guerra existente entre Estados Unidos contra Alemania e Italia, el Vicepresidente Castillo había hecho extensivo por decreto de la misma fecha, con respecto a dichas hostilidades, la consideración de "no beligerante" al país americano, manteniendo las disposiciones de neutralidad hacia los dos Estados europeos.

¿Podía extenderse tal régimen novedoso a Gran Bretaña, aliada de Norte América? La innovación propuesta en 1939 por el anterior Canciller Cutillo era delicada: la "no beligerancia" para unos, ¿significaba la beligerancia para otros? El enunciado no dejaba de encerrar eventuales peligros.

Esa nueva cuestión jurídica de tan graves implicancias prácticas que el canciller Ruiz Guiñazú anotaba al margen del documento que sigue: "¿Se quiere o no ir a la guerra?" fue sometida a la consideración del consejero Político-Legal del Ministerio. El doctor Ruiz Moreno desempeñaba el cargo desde que el Presidente Alvear lo creara, con rango de embajador, y sumaba a esta función técnica la titularidad de la cátedra de Derecho Interna-

⁷ La Dirección de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores produjo un informe el 7 de enero de 1942 que exponía: "Qué nos pide Estados Unidos y qué es lo que hemos dado: 1) que no se permita la reexportación de productos estadounidenses sometidos a licencia de exportación; 2) que se controlen las exportaciones de productos manufacturados en Argentina con materia prima importada de Estados Unidos; 3) que se controlara la exportación de determinados productos estratégicos argentinos, a fin de reservarlos para su utilización en aquellos fines de interés esencial para la defensa y la del continente americano; 4) que se le vendiera los siguientes productos (*sigue lista*); 5) que se accediera a coordinar las actividades de la Marina Mercante nacional, a fin de la mejor utilización de los barcos en beneficio del tráfico interamericano; 6) que se participara en una Conferencia de países productores de trigo para concertar un acuerdo internacional para la venta de ese cereal". El memorandum agregaba: "Qué deben darnos Estados Unidos en retribución: el abastecimiento de todos aquellos materiales y productos necesarios para el funcionamiento de nuestra economía".

cional Público en la Universidad de Buenos Aires; autor de obras sobre la materia, varias de ellas estaban dedicadas a la guerra y a sus nuevas modalidades surgidas del primer conflicto mundial.

Isidoro Ruiz Moreno expidió su dictamen el 22 de diciembre. Definía a la "no beligerancia" como un invento reciente surgido para comodidad de Estados que no deseaban ayudar a partes en una guerra, pero sin los gastos, daños, peligros e inconvenientes de las hostilidades. Su opinión era tajante: "La noción de la no beligerancia no encuadra en el Derecho Internacional: se es beligerante o se es neutral sin término medio alguno. Es tan impropio esa noción como lo sería la de no neutral". De todos modos, el Consejero del Ministerio admitía que los hechos obligaban a adoptar posiciones forzadas por los acontecimientos, prestando su aquiescencia -decía- a la noción de la no beligerancia frente a ésta. Pero distinguía el caso según se tratara de Estados Unidos o de Gran Bretaña:

Si el Gobierno Argentino lo ha hecho, nadie ignora que la razón determinante de esa actitud ha sido la política de asistencia mutua y de cooperación defensiva de América. Nada tiene de particular que la aplique con relación a cualquier otro país de América; pero no a uno extra-americano, como serían Gran Bretaña y sus demás aliados. Se dirá que la causa es la misma y que, en definitiva, las preferencias que se otorguen a estos países aprovecharán a Estados Unidos; pero con ello se desvirtúa en su esencia la razón de ser de la preferencia, que es la asistencia mutua y defensa continentales.

Por otra parte, Alemania e Italia han tolerado la semi-beligerancia de Estados Unidos y la no beligerancia de las Repúblicas Americanas con respecto a éstos; es de creer que reaccionarían si este segundo concepto se extendiera a Gran Bretaña. Ello podría importar arrastrarnos a la guerra antes de lo que pudiera creerse; y es evidente que si bien el espíritu público argentino está a favor de los Aliados y en contra del Eje, nada permite suponer que esté conforme con que el país entre en la contienda. El Poder Ejecutivo dirige las relaciones internacionales, pero con limitaciones: si no puede declarar la guerra sin anuencia del H. Congreso, tampoco puede ni debe producir un acto que exponga al país a la misma, sin esa anuencia.

A este respecto el doctor Ruiz Moreno mostró la actuación del Presidente Roosevelt, quien con gran persistencia y habilidad durante dos años prepa-

ró la opinión pública de su país en el sentido de tomar parte en la guerra europea, y poco a poco fue obteniendo del Congreso una serie de medidas que lo acercaban a este propósito. Aunque -agregaba- de no ser por la agresión de Japón quizá todavía Estados Unidos no hubiera modificado su situación. Concluía la consulta:

Si ésto es así ¿cómo puede pretenderse que el Gobierno Argentino se embarque en la adopción de una medida que, con muchas probabilidades, llevaría irremisiblemente al país a la guerra, sin que el H. Congreso y la opinión pública hayan sido consultados?

De todo ésto deduzco que no será posible dar conformidad a cualquier proposición tendiente a aplicar a un país extracontinental la situación de no beligerante.⁸

Una opinión interesante se conoció simultáneamente ese 22 de diciembre en la Cancillería argentina, cual era la del Gobierno de Portugal, que consideraba a los Estados hispano-americanos "el único núcleo homogéneo de los países no beligerantes de valía con ascendiente moral para la solución de los problemas del porvenir". A criterio de aquel Gobierno, si los países sudamericanos quedaban envueltos en el conflicto, se produciría el aislamiento total entre los dos continentes, con desastrosas consecuencias: "Europa agravaría aún más su penosa situación, y los vínculos espirituales y económicos de los países sudamericanos con este continente se quebrantarían durante muchos años". Se reconocía y comprendía la unión histórica, geográfica y jurídica que forjaba la solidaridad del Nuevo Mundo, derivada en el concurso económico y la colaboración en caso de amenaza "real y efectiva" contra su integridad; pero - proseguía razonando el Gobierno de Portugal-

se juzgaría muy grave perjuicio para los países sudamericanos prodigar su colaboración hasta el extremo de crear el estado de guerra con el Eje y asociados, contrariando el espíritu de los pactos inspirados en la solidaridad americana con la política propia de cada Nación. Las facilidades de todo orden que se pueden acordar a los Estados Unidos considerado país no beligerante, no debería llevar a los países sudamericanos al rompimiento de las relaciones diplomáticas ni tomar medidas hostiles hacia los súbditos de aquellos países.

⁸ Archivo Ruiz Guiñazú.

La solidaridad con Norte América -conclufa Portugal- podía realizarse sin el recurso del estado de guerra.⁹

Más la decisión en éste y el anterior punto quedaban supeditadas a nueva variante: el 8 de diciembre de 1941 la embajada de Chile ante el gobierno de Buenos Aires hacía presente que su país consideraba que la guerra estallada entre Estados Unidos y Japón movía a convocar en forma urgente una Reunión de Consulta. En la jornada siguiente Norte América prestaba su aprobación, y con la conformidad de Argentina, quedó decidido realizar otra Conferencia Panamericana.

Del intercambio de pareceres entre los Ministros de Relaciones Exteriores se esperaba una toma de decisiones que abarcara al Nuevo Continente en su conjunto, aunque en principio, Argentina prefería decidir unilateralmente su conducta, como era su norma.

La propuesta chilena llevó a la celebración de la III Reunión de Consulta de Cancilleres americanos, que tuvo lugar en Río de Janeiro. Este encuentro tuvo derivaciones fundamentales para la política americana en general, y consecuencias directas respecto de Argentina.

Razones de espacio impiden en esta oportunidad tratar su desarrollo con la extensión que requiere su importancia. Mi propósito ha sido mostrar los antecedentes inmediatos a la postura del Gobierno, con la línea de acción tendida desde tiempo atrás en el plano internacional, que marcaba una conducta tradicional.

Ahora, sin embargo, entraba en juego una cuestión diferente a las previas: la ideología, con su proyección sobre el sistema republicano y sus consecuencias en la vida cívica y privada.

El problema resultante sería interpretar si la ruptura de relaciones diplomáticas llevaba forzosamente a una declaración de beligerancia considerado en el marco de la solidaridad continental.

⁹ Esta propuesta en favor de la neutralidad de Sud América fue conocida en el Ministerio el 22 de diciembre mediante un telegrama cifrado despachado dos días atrás desde Ankara por el embajador argentino ante Turquía. Copia autenticada en *Archivo Ruiz Guiñazú*.