

De la Comisión de Neutrales de Washington a la Conferencia de Paz en Buenos Aires. El rol desempeñado por la Argentina en las negociaciones de paz del Chaco.

Maximiliano Zuccarino*

Fecha de Recepción: 05 de Junio de 2018

Fecha de Aceptación: 25 de Octubre de 2018

Resumen

El presente artículo aborda la posición asumida por el Gobierno argentino ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay y el rol por éste desempeñado en el proceso de negociaciones conducentes a evitar el estallido de la guerra primero y a ponerle fin después. Para ello, se analizan las sucesivas instancias de mediación –Comisión de Neutrales, Liga de las Naciones, grupo ABCP- y la actuación de la Argentina en cada una de ellas, a fin de desentrañar cómo finalmente ésta logró que los términos de las condiciones de posguerra fuesen negociados en la Conferencia de Buenos Aires (1935-1938). El intercambio epistolar entre actores claves, escritos del entonces Ministro de Relaciones Exteriores-Carlos Saavedra Lamas, documentos del Archivo de la Cancillería y diarios de sesiones del Congreso de la Nación son algunas de las principales fuentes utilizadas en busca de nuevos aportes que permitan comprender tanto los motivos e intereses que se escondían detrás de una de las más relevantes actuaciones del Gobierno argentino en materia de política internacional, como así también sus consecuencias y resultados para el país y la región.

Palabras clave: Guerra del Chaco; Negociaciones de paz; Política exterior argentina; Política internacional década 1930

Abstract

This article addresses the position assumed by the Argentine Government to the conflict over the Chaco Boreal between Bolivia and Paraguay, and the role played by it in the negotiation process leading to avoid –at first- and put an end –then- to the war. For this, the successive instances of mediation - Neutral Commission, League of Nations, ABCP group- and the performance of Argentina in each of them are analyzed, in order to unravel how this finally achieved that the postwar terms were negotiated at the Buenos Aires Conference (1935-1938). The epistolary exchange between key actors, writings of the Minister of Foreign Affairs -Carlos Saavedra Lamas-, documents of the Foreign Affairs Archive and discussions in the Parliament are some of the main sources used, in search of new contributions to understand both the reasons and interests that were hidden behind one of the most important actions of the Argentine Government in terms of international policy, as well as its consequences and results for the country and the region.

Key words: Chaco War; Peace Negotiations; Argentine Foreign Policy; International Policy 1930s

Introducción

La Guerra del Chaco (1932-1935) fue un conflicto armado –el más importante en suelo americano en todo el siglo XX y hasta la actualidad- que enfrentó a los dos únicos

* Lic. en Relaciones Internacionales y Dr. en historia. Miembro de la Planta Estable del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) – Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA). Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E- mail: maximilianozuccarino@yahoo.com

países mediterráneos de Sudamérica: Bolivia y Paraguay. El diferendo limítrofe entre estas naciones se remontaba a mediados del siglo XIX y se centraba en torno a la región del Chaco Boreal, la cual contaba con importantes recursos naturales: del lado boliviano, reservas hidrocarburíferas y una empresa norteamericana, la Standard Oil, operando en su territorio; del lado paraguayo, extensos bosques de quebracho explotados principalmente por firmas de capitales angloargentinos.

En ese contexto, ya desde 1907 el gobierno argentino se mostró interesado en mediar en la disputa boliviano-paraguaya, motivado por intereses de diversa índole: económicos (de Estado y particulares), políticos y estratégico-militares; sin embargo, un avenimiento entre las partes nunca fue posible, más allá de que se sucedieron distintos ofrecimientos durante las décadas de 1910 y 1920. Es así como se llega al año 1928, momento en que comienzan los primeros enfrentamientos en el Chaco Boreal, sin que ello derive entonces en guerra abierta, merced a la intercesión de una comisión que por entonces sesionaba en los Estados Unidos. Es precisamente aquí donde comienza el análisis y desarrollo del presente artículo, donde se buscará entender y explicar la posición del gobierno argentino presidido por el General Agustín P. Justo el cual, por diferentes vías, de múltiples formas y por motivos diversos ayudó al Paraguay durante los tres años de guerra, al tiempo que proclamaba neutralidad ante el conflicto y, a través de su Cancillería a cargo de Carlos Saavedra Lamas, buscaba liderar las negociaciones de paz.

La Comisión de Neutrales de Washington

Cuando en el epílogo del año 1928 se produjo el ataque paraguayo al fortín boliviano “Vanguardia”, estaba sesionando en Washington una Conferencia Americana de Conciliación y Arbitraje, la que inmediatamente se ofreció a interceder para evitar que ese incidente desembocase en acciones bélicas. A partir de ese momento, la acción diplomática argentina buscaría permanentemente apartar al Departamento de Estado de las negociaciones, por lo que ante la iniciativa de la Conferencia de Washington se evidenció la renuencia argentina a participar, en tanto se trataba de un esfuerzo multilateral liderado por el Gobierno norteamericano. En esta línea, en agosto de 1929, el Presidente argentino, Hipólito Yrigoyen, se refirió a los esfuerzos conciliadores con sede en la capital estadounidense como a una “interferencia externa”, a lo que el Secretario de Estado Henry L. Stimson respondió mediante una nota al gobierno argentino haciéndole constar que su país no deseaba que la cuestión del

Chaco se transformara en una lucha de prestigio entre Washington y Buenos Aires.¹ El Brasil, por el contrario, trataría de promover de ahí en más una articulación lo más estrecha posible con la actuación norteamericana, en la medida en que esta alianza era favorable a su interés en la disputa por la supremacía regional con la Argentina.²

Originalmente, la denominada “Comisión de Neutrales”, constituida en el marco de dicha Conferencia para ocuparse del problema del Chaco, debía estar integrada por Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Estados Unidos, pero los gobiernos argentino y brasileño declinaron participar.³ Como resultado, dicha comisión estuvo integrada por cinco países no limítrofes a las partes en pugna: Estados Unidos, Colombia, Cuba, México y Uruguay, los cuales pudieron, en ese momento, evitar el estallido;⁴ pero la tregua sería de corta duración, ya que durante los años de 1929 a 1931 se produjeron choques e incidentes aislados, incluida la ruptura de relaciones entre Paraguay y Bolivia, el 2 de julio de 1931. Tras el último de esos enfrentamientos (asalto al fortín paraguayo Carlos Antonio López, 15 de junio de 1932), se desencadenó la guerra abierta.

La Comisión de Neutrales propuso entonces a Bolivia y Paraguay terminar las hostilidades y someter sus disputas a un arbitraje cuyos términos permitirían solucionar el conflicto, englobándolo bajo las posiciones panamericanistas de Washington. A tal fin, la Comisión cursó comunicaciones a los restantes países americanos, proponiéndoles que quien violase dicho armisticio se lo considerase agresor, debiendo retirarse toda representación diplomática y consular radicada en él.⁵ Sin embargo, estas proposiciones fueron rechazadas tanto por Bolivia como por Paraguay, resultando probable que detrás de la negativa de éste último se hallara la influencia de la Argentina, que se proponía desbaratar los planes

¹ Leslie B. Rout, *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935–1939*, (Austin: University of Texas Press, 1970).

² Hélder Gordim da Silveira, *Argentina x Brasil. A questão do Chaco Boreal*, (Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997).

³ Mientras Yrigoyen no quiso enviar un representante argumentando que su gobierno, tras fracasar dos veces en sus ofrecimientos de mediación, consideraba concluida su misión; Brasil adujo que, en su calidad de fronterizo con los dos países en disputa no le correspondía intervenir. Luis A. Porcelli, *Argentina y la guerra por el Chaco Boreal*, (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1991).

⁴ En la Legación argentina en Paraguay consideraba, sin embargo, que las labores de dicha Comisión estaban destinadas a fracasar y, más aún, que su intervención era inoportuna. El Ministro acreditado en ese país, Mariano Beascoechea, anticipando los cuestionamientos y futuras maniobras de su propia Cancillería, hacía saber en febrero de 1932 que “la solución de la incógnita está dentro del continente sur, y el error ha sido localizarlo fuera de este radio de acción. (...) Los neutrales (...) se debaten en una lucha estéril. ¿No tiene resortes la diplomacia para conseguir que todas las Repúblicas Sud-Americanas pidan y exijan que la solución de este pleito sea entregada al fallo único e inapelable de la Argentina, Brasil y Chile? ¿Qué fronteras comunes, qué intereses vitales tiene Cuba, Méjico, Uruguay, y demás naciones con el Paraguay y Bolivia?” (“Carta del Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario argentino en Paraguay, Mariano Beascoechea, al Canciller Carlos Saavedra Lamas”, Asunción, 27 de febrero de 1932, en Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (AMREC), División de política, Paraguay y otros, Año 1932, Buenos Aires-Argentina).

⁵ Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política Exterior Argentina 1930-1962*, (Buenos Aires: Círculo Militar, 1971).

norteamericanos mediante la organización de una comisión paralela, integrada por los países limítrofes: Argentina, Brasil, Chile y Perú (ABCP).

No obstante, el Canciller argentino desmentía categóricamente estas imputaciones. En declaraciones formuladas a raíz de una publicación aparecida en Washington dirigida a los gobiernos de Bolivia y Paraguay, Saavedra Lamas afirmaba:

“Yo fui defensor de la Comisión de Neutrales de Washington, desde mi despacho, ante los representantes de Bolivia y Paraguay, como consta a éstos, para que aceptaran el pacto de no agresión propuesto (...). Para nosotros, esa Comisión era la expresión del panamericanismo, la unidad espiritual de América y la elevada orientación contra la fuerza en favor del derecho y de la justicia internacional, y con ello bastaba. Nos llegaron insinuaciones en el sentido de reemplazar a la Comisión de Neutrales; pero no las aceptamos. Ello no excluyó que, inmediatamente de intensificado el actual conflicto, iniciáramos una acción de cooperación, trabajando incesantemente con todos los países limítrofes”.⁶

En esa misma comunicación, si bien rechazaba estar maniobrando en detrimento de la actuación de la Comisión de Neutrales, Saavedra Lamas ya manifestaba en qué medida la intervención argentina en el conflicto era más pertinente que la promovida desde Washington. Según palabras del Senador Lisandro de la Torre, en un debate parlamentario en 1933, esta actitud adoptada por la Cancillería argentina tenía una explicación concreta:

“La cancillería argentina -decía de la Torre- hasta el mes de Agosto del año pasado, marchaba en los mejores términos con la cancillería de los Estados Unidos y con la comisión de Washington (...). En una sesión de esta Cámara del mes de Septiembre me ocupé de esa comisión de neutrales y de sus vanos esfuerzos por llegar a la paz en el Chaco, y el ministro de relaciones exteriores la defendió, sin perjuicio de que simultáneamente, y a favor de la constitución del grupo de naciones limítrofes, trataba (...) de obtener para la cancillería argentina una intervención destacada (...). Pocos días después (...) se produjo un acontecimiento que ha cambiado fundamentalmente las normas de la cancillería argentina respecto de sus relaciones con la comisión de neutrales y con la cancillería de Washington, y es el pacto antibélico,⁷ acto o iniciativa propia de la

⁶ Carlos Saavedra Lamas, *Por la paz de las Américas*, (Buenos Aires: M. Gleizer, 1937).

⁷ Se refería al Tratado Antibélico de no agresión y conciliación presentado en la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 por el Canciller Saavedra Lamas (que a la postre lo haría acreedor del Premio Nobel de la Paz, en 1936), a modo de complemento de los mecanismos de paz interamericanos. El mismo, para ese entonces, ya había sido firmado en Rio de Janeiro el 10 de octubre de ese año por la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Así, no con un proyecto a discutir, sino con un tratado ratificado ya por los más importantes países latinoamericanos, Argentina se presentó a la conferencia de Montevideo con la más sólida base de negociación. El tratado en cuestión contenía 17 artículos en los cuales condenaba las guerras de agresión y el arreglo de problemas territoriales por medio de la violencia; declaraba que toda diferencia que surgiera entre los signatarios sería sometida a arreglo pacífico; y preveía el establecimiento de comisiones de conciliación, que debían ocuparse de las disputas. Además, los signatarios se comprometían a no reconocer cambios territoriales efectuados por medios que no fueran pacíficos y a pronunciarse contra cualquier Estado que recurriera a medidas

cancillería argentina (...). Recibida la comunicación de la cancillería argentina en Washington, ni siquiera fue comunicada a la Comisión de Neutrales, de manera que cuando la Cancillería Argentina se dirigió por nota a la Comisión de Neutrales de Washington en el supuesto de que conocía el pacto antibélico, dándole importancia y presentándolo como un instrumento que podía servir a la acción colectiva de los neutrales, la Comisión de Neutrales le contestó que no lo conocía (...) ¿Es una mera coincidencia que a partir de esa actitud de la cancillería de los Estados Unidos, no dando curso al pacto antibélico, se haya modificado la actitud de la República Argentina, respecto sobre todo de la Comisión de Neutrales de Washington y haya aparecido el Ministro de Relaciones Exteriores como el paladín de la Liga de las Naciones (...)?”⁸

Corroborando lo apuntado por el legislador por Santa Fe, en los siguientes términos es que, finalmente y a pesar de las declaraciones de Saavedra Lamas, se manifestaría la diplomacia argentina en relación al particular:

“Esta cancillería no acompañará a la Comisión de Neutrales en ningún acto que, ultrapasando los límites de los buenos oficios y del influjo moral de la opinión de todo el continente, pudiera aproximarse a una intervención aunque ésta fuera meramente diplomática, por cuanto tal actitud sería contraria a las tradiciones y doctrinas argentinas (...). La adopción de medidas coercitivas sólo puede fundarse en un tratado aceptado con anterioridad por los países a que han de aplicarse (...). En tal sentido, esta Cancillería entiende que la Sociedad de las Naciones tiene en esta emergencia un campo de acción señalado por la propia voluntad de los contendientes, que son signatarios de su Pacto constitutivo,⁹ y que, al actuar aquélla (...) debe desarrollar su acción sin que sean obstáculos doctrinas regionales, o continentales, que por otra parte nos vemos en la necesidad de hacer constar que no han tenido la adhesión argentina ni una

políticas, jurídicas o económicas no autorizadas por las leyes internacionales, especificándose que en ningún caso se admitiría la intervención diplomática o armada (“Debate parlamentario”, Buenos Aires, 20 de septiembre de 1935, en Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, Buenos Aires-Argentina). Este tratado quedaba abierto a todos los Estados del mundo, siendo firmado por once países no americanos, y ratificado por seis de ellos (Gordon Connell, Smith, *El sistema interamericano*, (México: FCE, 1971) y Conil Paz y Ferrari, *Política Exterior Argentina*...).

⁸ “Debate parlamentario”, Buenos Aires, 25 de septiembre de 1933, en Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, Buenos Aires-Argentina, pp. 449-450.

⁹ Siempre crítico respecto del accionar de la Cancillería, de la Torre señalaba que al afirmar esto, Saavedra Lamas olvidaba “que el Paraguay fue una nación neutral que no firmó el Tratado de Versalles, y comete así un lamentable error”. Pero no sólo el Senador santafecino cuestionó tales equívocos, sino también, en líneas más generales, las “contradicciones e improvisaciones de la cancillería argentina”, ya que en una sesión anterior, al cuestionar él la intervención de la Comisión de Neutrales en el conflicto del Chaco en favor de la actuación de la Liga de las Naciones, Saavedra Lamas le replicó argumentando que “es el señor senador quien confunde en este gran asunto, en que 18 naciones de América se han unido sin pedir permiso a la Sociedad de las Naciones (...). (Según su criterio) cuando surja un conflicto, no (debería) realizarse nada hasta que se sienta el lento paso de la Sociedad de las Naciones, que viene caminando para intervenir. Ese no es el concepto de la Sociedad misma. Hay un panamericanismo”. Así, afirma de la Torre, entre una nota y otra, el panamericanismo del Ministro, ahora devenido en paladín de la Liga, había desaparecido (“Debate parlamentario”, Buenos Aires, 25 de septiembre de 1933, en Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, Buenos Aires-Argentina, pp. 429-451).

consagración establecida por la voluntad unánime de los países del continente”.¹⁰

Así, invocando cuestiones principistas y jurídicas, abiertamente antinorteamericanas (la referencia final a las doctrinas continentales inequívocamente aludía a la Doctrina Monroe) y proeuropeas (La Sociedad de las Naciones era una organización eminentemente europea en la que no participaban ni Brasil ni los Estados Unidos), Argentina logró contrarrestar este intento de la Comisión de Neutrales por solucionar la cuestión, no obstante lo cual ésta insistió y presentó una nueva propuesta, el 15 de diciembre de 1932. Del éxito de la misma dependía en parte también el prestigio del sistema panamericano, ya que en caso que ésta fracasase, la solución del conflicto tendría que pasar a la órbita de la Liga de las Naciones, cuya intervención sentaría un mal precedente –de acuerdo a la visión del gobierno estadounidense- al otorgar injerencia a países europeos en los problemas de América, con lo que la Doctrina Monroe resultaría menoscabada. Además, no siendo miembro de la Liga, Estados Unidos perdería todo contacto con el problema y su influencia en el continente se vería afectada. Finalmente, contrariando la propuesta norteamericana, Paraguay rechazó los términos de la misma y retiraría a su representante en Washington, Juan José Soler,¹¹ mientras la respuesta boliviana fue ambigua debido a sus planes de contraofensiva en marcha.¹²

Tras lograr su objetivo inicial de desplazar de las negociaciones a la Comisión de Neutrales, el gobierno argentino comenzó a trabajar en pos de solucionar la cuestión, para lo cual contaba con el aval del Paraguay. En tal sentido, el presidente de este país, Eusebio Ayala, analizando la coyuntura, informaba a su ministro en Buenos Aires, Vicente Rivarola:

“los bolivianos están haciendo una gran propaganda, sobre todo en los Estados Unidos, para mostrar que el Paraguay ha sido empujado, dirigido y ayudado por la Argentina en esta emergencia. En Washington piensan que la Argentina en todo caso ha mostrado mala voluntad para que el conflicto sea arreglado por los

¹⁰ Conil Paz y Ferrari, *Política Exterior Argentina...*, pp. 38-41.

¹¹ Así explicaba este rechazo el Presidente paraguayo Eusebio Ayala, en carta a su ministro en Buenos Aires: “Mr. White (Presidente del grupo de los Neutrales) piensa que S.L. (Saavedra Lamas) dicta nuestra conducta y esta es la verdadera razón porque ha hecho su propuesta después de haberse puesto de acuerdo con Finot (representante boliviano en Estados Unidos). De esto tengo la certidumbre. El golpe ha sido montado a modo de dejarnos ‘knock-out’ (...). Soler (delegado paraguayo ante la Comisión de Neutrales) no tardará en regresar y habrá terminado el trágico sainete de Washington” (“Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 21 de diciembre de 1932, en Vicente Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas. Eusebio Ayala. Vicente Rivarola. Guerra del Chaco*, (Buenos Aires: s/d, 1982), pp. 142-143).

¹² Óscar J. Barrera Aguilera, “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935”. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* volumen 38, n° 1 (2011): pp. 179-217. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/23185/35957>; Roberto Querejazu Calvo, *Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco*, (La Paz: Empresa Industrial Gráfica E. Burillo, 1965); y Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* (2000), en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-047.htm>

neutrales. (...) Yo, de mi parte, siempre he pensado que a pesar de todas las suspicacias la República Argentina es la llamada a terciar con autoridad en este conflicto. Tal vez fuese necesaria una inteligencia con el Brasil y aun con los Estados Unidos¹³ (...). Hacer de Buenos Aires un centro de actividad diplomática equivaldría a acrecentar la personalidad, no sólo de la Argentina sino de todos los Estados de esta parte del continente (...). Una intervención argentina en el conflicto, si tiene éxito, contribuirá a reforzar la autoridad de la Liga, en forma indirecta, pues mostrará que no todo está dirigido en América por Washington (...) Lo que la Argentina debe hacer es plantarse enérgicamente con una política regional bien definida: acuerdos comerciales con los vecinos, solución del pleito del Chaco. Brasil, Uruguay y Chile le acompañarán, con buenas o malas ganas. La posición preponderante de la Argentina es incuestionable; ella tiene que ser utilizada con tino, nada más”.¹⁴

Días antes de estas misivas, y a sabiendas que con el fracaso de los Neutrales la situación diplomática era favorable a la Cancillería argentina, Saavedra Lamas, en un discurso ante el Senado de la Nación informaba sobre las posibilidades de dicha cartera respecto del conflicto del Chaco, habiendo a su juicio razones para ser optimistas en cuanto a la pronta culminación de la guerra.¹⁵ Bajo este convencimiento es que la Cancillería argentina decidió el envío, en diciembre de ese año '32, de Isidoro Ruiz Moreno en misión confidencial a Asunción, donde se entrevistó con el Presidente Ayala, presentándole una fórmula de arreglo basada en el sometimiento de la cuestión de límites al laudo arbitral de la Corte Permanente de Justicia Internacional de la Haya, lo cual si bien mereció la aprobación paraguaya no halló eco en las autoridades de La Paz.

Ante el fracaso de los Neutrales y este rechazo boliviano de otras instancias, Eusebio Ayala consideraba ideal la ocasión para la mediación argentina. “Estoy convencido –decía el Presidente paraguayo al ministro Vicente Rivarola- que todos le seguirán, inclusive los Estados Unidos. White tiene todavía la ilusión de hacer revivir sus neutrales. Un gesto del Dr. S.L. (Saavedra Lamas) será el R.I.P. definitivo. (...) Chile querrá tomar la batuta; una actitud decidida de la Argentina bastará para que la envaine”.¹⁶

¹³ Esta posibilidad de actuación conjunta era desestimada por Rivarola, quien en su respuesta a Ayala afirmaba que “Brasil, más que inclinado a favor de Bolivia y predispuesto en contra nuestra, desconfía de la ostensible amistad y buena voluntad argentina para nosotros”, mientras que Estados Unidos se mostraba poco dispuesto a reconocer el fracaso de su mediación, por lo que –concluía el diplomático paraguayo- “seguiremos siendo víctima inocente de la suspicacia brasilera y del autoritarismo y de la vanidad norteamericana” (“Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 18 de octubre de 1932, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 106).

¹⁴ “Cartas de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 13 de octubre, 22 de octubre y 17 de diciembre de 1932, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 104-105, 109-110, 123 y 137.

¹⁵ Saavedra Lamas, *Por la paz...*

¹⁶ “Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 4 de enero de 1933, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 144.

En consecuencia y entendiendo en el mismo sentido el momento, en enero de 1933, el canciller argentino dirigió una nota a sus colegas brasileño y chileno informando de las gestiones emprendidas, indicando éste último que también había enviado, por su cuenta, una propuesta a los beligerantes.¹⁷

Caras y Caretas, N° 1.793, 11-02-1933



-Es indispensable apagar el incendio

Argentina y Chile acordaron finalmente, entre el 1 y 2 de febrero de 1933, lo que se dio en llamar el “Acta de Mendoza”, consistente en una fórmula conjunta, aunando criterios para buscar la finalización de la guerra, la cual fue vista por el gobierno estadounidense como un intento de dar predominio político a Argentina en las relaciones hemisféricas, alejando la negociación de la Comisión de Neutrales de Washington.¹⁸ La propuesta chileno-argentina, basada en un arreglo del diferendo por arbitraje y en la contemplación de los problemas de mediterraneidad de los contendores,¹⁹ fue puesta en conocimiento de las cancillerías peruana y brasileña y presentada en forma conjunta por los cuatro países limítrofes. Tanto las autoridades de La Paz como de Asunción rechazaron los términos del acta, aunque tras unos

¹⁷ Beatriz Solveira, *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX* (Córdoba: Centro de Estudios Históricos, 1995).

¹⁸ Barrera Aguilera, “La Guerra del Chaco...”.

¹⁹ Efraím Cardozo, *Breve historia del Paraguay*, (Buenos Aires: Eudeba, 1965).

pequeños ajustes, los paraguayos retiraron sus reservas.²⁰ Ante la impasibilidad de la cancillería boliviana, Itamaraty le hizo notar –el 16 de abril- la responsabilidad en la que estaba incurriendo al dilatar las gestiones; a ella se unieron en el apercibimiento, cinco días más tarde, las cancillerías argentina y chilena. Lo más interesante puede observarse al analizar la respuesta de la cancillería boliviana, que no sólo rechazó la propuesta, sino que además acusó a los gobiernos de Argentina y Chile de parcialidad en favor de la tesis paraguaya y de presionarla diplomáticamente al anunciar que, de no aceptar la propuesta y atendiendo a que Paraguay ya había retirado sus reservas, sobre ella recaería la responsabilidad del fracaso de las negociaciones. Es más, la nota boliviana también reprochaba a sus vecinos el haber adoptado una actitud sin la participación de Brasil y Perú.²¹

Más allá de haber sido la propia cancillería brasileña la que exhortó a Bolivia a cooperar para destrabar las negociaciones (lo cual, contradiciendo las acusaciones bolivianas, evidencia que aquélla estaba al tanto de las gestiones argentino-chilenas), las autoridades pazeñas centraron sus críticas en el accionar de Argentina y Chile. El encono hacia estos países puede ser comprensible, pero la omisión del Brasil en las protestas de la cancillería boliviana no puede ser interpretada de otra forma más que como la manifiesta simpatía de un gobierno ante quien consideraban su único protector en la contienda.

Tras el fracaso de la propuesta de Mendoza, la Argentina insinuó con retirarse definitivamente de las tratativas de paz. Ante esta nueva instancia agotada y en vistas del riesgo de perder a su principal aliado, el Presidente Ayala se mostraba, según se deduce de sus palabras, decepcionado:

“Hemos tenido una fe muy grande en el General Justo y en el Dr. Saavedra Lamas –confesaba a Rivarola-. Empezamos a perderla (...). El Dr. Saavedra Lamas, voluntariamente, se ha atado las manos y se ha enredado en la madeja de los grupos internacionales (...). Hoy los Ministros del B. (Brasil) y de Ch. (Chile) nos consultan si admitiríamos una propuesta de armisticio venida de los neutrales. Evidentemente aquí hay una estratagema y seguramente no en favor de la Argentina. (...) Es preciso que esta farsa tenga un término”.²²

²⁰ No podía ser de otra manera si se atiende al hecho de que, en lo sustancial, el Acta de Mendoza recogía las proposiciones paraguayas. Esto se desprende de la misiva en que Rivarola comenta a Ayala que “la cláusula tercera del acta (...) reproduce textualmente las elevadas sugerencias contenidas en su carta a mí del 14 de septiembre del año ppdo. Para esto, antes de embarcarse el ministro doctor Saavedra Lamas, para Mendoza, le recordé los términos de su mencionada carta y la conveniencia que podría haber en combinar la solución de la cuestión del Chaco con una conferencia económica sobre las bases sugeridas por Ud. y que ha merecido, en su momento, su aprobación” (“Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 4 de abril de 1933, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 152).

²¹ Solveira, *Las relaciones...*

²² “Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 11 de enero de 1933, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 161-162.

Lo que sí tendría un término en forma definitiva y oficial, atendiendo a sus reiterados fracasos, sería la mediación de la Comisión de Neutrales de Washington, la cual se disolvió el 27 de junio de 1933, no sin antes culpar por este desenlace, solapadamente, a la evidente falta de colaboración argentina. Lo hizo mediante la emisión de un comunicado en que afirmaba que, en vista de las negociaciones radicadas en otros lugares para un arreglo de la cuestión chaqueña, no tenía nada más que hacer en el asunto, pudiendo contribuir mejor al establecimiento de la paz retirándose de la situación, pues la experiencia demostraba que, cuando existe más de un centro de negociación, la confusión y la falta de acuerdo son los resultados inevitables.²³

La Liga de las Naciones

De esta manera, la oposición argentina a los intentos norteamericanos por liderar la solución de la cuestión había triunfado. A partir de entonces el Gobierno norteamericano se desentendería en parte de las negociaciones en el Chaco, debido a otras motivaciones y puntos de interés de su política internacional, como el fortalecimiento de la seguridad hemisférica ante el avance del fascismo y el comunismo en Europa. Así, mientras Estados Unidos quiso mostrar su liderazgo panamericano, probando que el continente no necesitaba de la Sociedad de Naciones, Argentina aprovechó la guerra para cuestionar ese liderazgo y convertirse en el principal portavoz de los intereses latinoamericanos.²⁴ En este sentido es que apuntaba la portada de la revista *Caras y Caretas*, del 23 de agosto de 1933, en la que destaca la figura de América Latina como ámbito para la resolución de la guerra.

²³ Escudé y Cisneros, *Historia general...*

²⁴ Barrera Aguilera, "La Guerra del Chaco...".



-CESE LA LUCHA, RECUERDE QUE SON HERMANOS.

Esta victoria diplomática argentina sobre Washington representaba, para el interés nacional brasileño, un grave peligro, verificándose a partir de entonces la sustitución de Itamaraty por el Departamento de Estado en la línea de oposición a la política de la Casa Rosada en las negociaciones del Chaco. De hecho, no había muchas alternativas para estos países si pretendían tener injerencia directa en la resolución de la cuestión, ya que otras soluciones posibles, como la intervención de la Liga de las Naciones, tampoco parecían ser favorables al eje Brasil-Estados Unidos en la medida en que estos podrían participar sólo como observadores por no ser Estados-miembros, al contrario de la Argentina, que estaba por entonces consumando su reincorporación al mencionado organismo internacional.²⁵ A sabiendas de esto, Saavedra Lamas, en diálogo con el ministro paraguayo en Buenos Aires, Vicente Rivarola, admitía que la Cancillería argentina había llevado intencionadamente el asunto del Chaco a la órbita de la Liga, cuya acción –aseguraba– sería favorable a los intereses paraguayos en virtud del trabajo que en su interior venía realizando la Argentina.²⁶

²⁵ Gordim da Silveira, *Argentina x Brasil...*

²⁶ “Cartas de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 1 de septiembre de 1933 y 10 de septiembre de 1933, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 195 y 200. Según Rivarola, Saavedra Lamas le había expresado que, llevada la cuestión ante la Liga, el Gobierno argentino empeñaría todo su prestigio y autoridad a favor del Paraguay, que constituiría en Ginebra una representación especial para cooperar con los representantes paraguayos, y que se encargaría de hacer notar a los países miembros de la organización los peligros que entrañaría para la paz de Sudamérica el hecho de que Bolivia obtuviese un puerto sobre el litoral paraguayo

Una vez obtenida la aceptación de todas las partes y asegurada la cooperación argentina, el Consejo de la Liga estimó necesario enviar al terreno de los hechos una Comisión que, además de mantenerlo al tanto de la situación, pudiese negociar un compromiso de arbitraje y preparar la consulta con los gobiernos interesados; dicha comisión llegó a Montevideo en julio de 1933,²⁷ estando presidida por el español Julio Álvarez del Vayo, quien visitó las capitales de los países en guerra.²⁸

Entretanto, las negociaciones en Sudamérica continuaban, firmándose el 11 de octubre de 1933 el “Acta de Río” por los cancilleres argentino, brasileño, boliviano y paraguayo, proponiendo una solución arbitral para el conflicto, lo cual fue acogido por Bolivia pero rechazado por el Paraguay. Tal actitud demuestra cómo estaba planteada la situación: ante una propuesta brasileña, rechazo paraguayo; ante una propuesta argentina, rechazo boliviano. Esta especie de alianzas que se habían tejido conducían a un punto muerto permanente en las negociaciones, a la vez que demostraban un cierto espíritu de colaboración en búsqueda de la paz por parte de los dos principales países de Sudamérica, que se matizaba con una competencia encubierta por lograr la paz antes que lo consiguiera el otro, situación que llevó al presidente paraguayo a afirmar, en una concentración pública realizada en Itá, que la guerra terminaría “cuando los gobiernos de Argentina y Brasil se pusieran de acuerdo”.²⁹

Paralelamente, la mediación de la comisión enviada por la Liga de las Naciones logró que se firmara un armisticio a partir del 20 de diciembre de 1933, lo cual coincidió con la victoria paraguaya en Campo Vía. Durante las negociaciones, llevadas a cabo en Montevideo, los delegados del Brasil y la Argentina intentaron llegar a un acuerdo ofreciendo el financiamiento para la construcción de un ferrocarril y un oleoducto que partiendo de Camiri (Bolivia) atravesara el Chaco hasta Puerto Casado (Paraguay), a fin de poder dar salida al petróleo boliviano. Sin embargo, las negociaciones fracasaron, reanudándose las acciones

(“Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 7 de julio de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 261).

²⁷ Sandra Pérez Stocco, Sandra, “La neutralidad argentina en la Guerra del Chaco”. *Épocas*, n° 5 (2012), pp. 55-87. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/viewFile/1140/1382>

²⁸ Según el Diputado socialista argentino Mario Bravo, su amigo del Vayo, durante su visita como representante de la Liga de las Naciones, le confió: “*Ustedes, los argentinos, tienen que cuidar mucho este conflicto del Chaco porque puede tener para ustedes derivaciones imprevistas, de aquí puede surgir una complicación sudamericana*”, a lo cual agregó: “*¡Pero qué cosa tan curiosa me ha ocurrido! Estando en Asunción me dijo el presidente Ayala: No sabemos cuándo va a terminar la tutela de Argentina sobre nosotros. Y cuando fui a La Paz, la manifestación que fue a recibirme gritaba estruendosamente: ¡Viva Bolivia! ¡Muera la Argentina!*” (Rogelio García Lupo, *Últimas noticias de Perón y su tiempo*, (Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2006), pp. 42-43). Esto no sólo proporciona una versión extraoficial de la óptica del organismo europeo, sino que confirma hasta qué punto la posición de Argentina ante el conflicto era cabalmente percibida de uno y otro lado, aún pese a los esfuerzos realizados por encubrir la ayuda que se estaba prestando al Paraguay.

²⁹ Julia Velilla de Arréllaga, *Paraguay, un destino geopolítico*, (Asunción: Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos y Relaciones Internacionales, 1982), p. 212.

bélicas el 7 de enero de 1934.³⁰ De esta manera, ya se percibía, un año y medio antes de iniciarse las gestiones de paz definitivas, el interés que tanto argentinos como brasileños tenían en el control del transporte de los ricos yacimientos hidrocarburíferos del oriente boliviano.

El reinicio de las hostilidades implicó un duro revés para la comisión enviada por la Liga de las Naciones. Fue debido a la negativa del Paraguay, promotor del armisticio, que la tregua no pudo continuar, lo cual llevó a este país a malquistarse con la entidad internacional. Esta decisión obedeció, por un lado, a que en el Paraguay dudaban de la imparcialidad de la Liga en general y de su comisión en particular.³¹ De acuerdo con la opinión de Rivarola, “la fórmula de paz de la Comisión de la Liga (...) olvida totalmente la guerra y sus efectos (...) y busca llegar a la paz a costa exclusiva del Paraguay (...). Ella no es otra cosa que una reproducción vergonzante, estúpidamente disimulada, de la fórmula boliviana”.³²

Por otra parte, desde un comienzo la firma del armisticio no fue bien vista por los jefes militares paraguayos, ya que había posibilitado la reorganización del maltrecho Ejército boliviano tras la mencionada derrota de Campo Vía. El Gobierno argentino tenía el mismo criterio, sumado a que, pese a fomentar su participación como contrapeso eficaz al panamericanismo norteamericano, en realidad nunca había visto con demasiada simpatía la intromisión de la Liga en el conflicto chaqueño, a cuya comisión Saavedra Lamas habría calificado despectivamente de “tribunal ambulante”.³³ Los integrantes de la comisión, por su parte, consideraban que el Canciller argentino se había conducido mal para con ellos, negando su apoyo en la hora decisiva al no lograr el avenimiento del Paraguay. Para dicha comisión, el fracaso de sus gestiones obedecía a los gobiernos de ese país y de Argentina, especialmente al General Justo, “secreto inspirador de la política paraguaya”, lo cual transformaba a los comisionados, a los ojos de Ayala, en unos “vulgares intrigantes”.³⁴

³⁰ César Sánchez Bonifato, “La última guerra en Sudamérica”. *Todo es Historia en América y el mundo*, suplemento n° 15 (1969), pp. 2-31.

³¹ Según Ayala, en referencia a algunos de los miembros de la Comisión y del organismo, “Mr. Vigier es un declarado enemigo nuestro y acérrimo amigo de B. (Bolivia); es también enemigo de la Argentina y personalmente del Dr. S.L. (Saavedra Lamas) (...). Buero profesa una cordial antipatía al G. (Gobierno) argentino y al nuestro; id. Julián Nogueira (...). El chileno Rivas Vicuña debe ser conocido en la Cancillería por sus inclinaciones internacionales. Costa du Rels (enviado boliviano) está en Ginebra acompañado de un jurista y dos consejeros, entre ellos un Patiño. La propaganda que realizan es nefasta para nosotros. (...) ¿A quién se dio la Presidencia de la Comisión? A Checoslovaquia, (...) la nación que envió una misión de militares de su ejército para comandar el ejército boliviano” (“Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 30 de octubre de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 276).

³² “Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 25 de febrero de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 228-230.

³³ Querejazu Calvo, *Masamaclay, historia política...*

³⁴ “Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, marzo de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 234.

No obstante este traspié, la comisión de la Sociedad de las Naciones continuó con sus labores y, como última instancia, elevó un informe a la Asamblea de dicho organismo la cual, basada en el mismo y en las exposiciones ante ella realizadas por los beligerantes, formuló un proyecto de arreglo en noviembre de 1934, al tiempo que les imponía un embargo de armas a fin de obligarlos a aceptar su plan, el cual de todos modos fue rechazado por Paraguay por considerar que adoptaba los criterios bolivianos.³⁵ Al aceptarlo Bolivia, el 16 de enero de 1935, el embargo le fue levantado, manteniéndose para su enemigo. Entretanto, Luis Podestá Costa, consejero jurídico de la cancillería argentina, fue enviado en misión confidencial a Asunción para asesorar al Gobierno paraguayo sobre los pasos a seguir en el seno de la Liga.

A pesar de dicha visita, la delegación argentina votaría en favor del embargo y de las recomendaciones y sanciones impuestas al Paraguay, circunstancia que profundizó las divergencias entre Saavedra Lamas y el ministro de Guerra, Manuel Rodríguez.³⁶ Esta actitud argentina causó verdadero desconcierto en las esferas gubernamentales paraguayas, tal como se desprende de las palabras del Presidente Ayala:

“La votación de Ginebra es un mazazo. (...) El Dr. S.L. (Saavedra Lamas) se complace una vez más en calificarnos de intransigentes. No entiendo a S.L. Su maniobra excede mi aptitud de comprensión: creo que sigue queriendo atraer a los bolivianos. Tal vez quiera entregarnos atados de pies y manos a la Liga y a Bolivia, para demostrar su imparcialidad. Es una situación trágica la nuestra. Tenemos unos cuantos enemigos gratuitos por ser amigos de la Argentina y he aquí que esta nos repudia. (...) Hemos entregado a Podestá C. un plan con la mira de obtener que la Argentina rectifique su actitud a nuestro respecto. Si no hay reconsideración de las medidas tendremos que salir de la Liga. (...) Quisiera saber para mi tranquilidad de espíritu, lo que piensa el Presidente. No puedo convencerme de que él haya autorizado la acción de que se nos ha hecho víctimas. Tenemos urgente necesidad de algunas cosas, especialmente proyectiles de Artillería. ¿Podemos aún contar con la benevolencia anterior?”³⁷

La respuesta de Rivarola a las inquietudes de su presidente no se hizo esperar: le manifestó que el General Justo le había asegurado que no variarían en absoluto las facilidades

³⁵ El mismo recogía, en lo fundamental, la tesis boliviana ya que colocaba bajo arbitraje a todo el Chaco sin tomar en cuenta el resultado de las armas y contemplaba la aplicación de sanciones económicas, lo que causó alarma entre los inversores argentinos en el Chaco Boreal, que desearon conocer la opinión de la Cancillería para, en caso que las sanciones se efectivizasen, orientar las exportaciones paraguayas al Brasil; Luis Dodero, por caso, se dirigió de inmediato al Ministro de Guerra para indicarle las consecuencias desastrosas que ello acarrearía a la compañía de transportes Mihanovich, que recorría el río Paraná-de la Plata uniendo Asunción y Buenos Aires. En respuesta, el Presidente Justo desestimó la posibilidad de que se concretasen tales sanciones (Porcelli, *Argentina y la guerra...*).

³⁶ “Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 15 de diciembre de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 285; y Porcelli, *Argentina y la guerra...*

³⁷ “Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 6 de febrero de 1935, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*

de que hasta el momento gozaba Paraguay para la provisión de material bélico en la Argentina,³⁸ indicándole incluso que visitase en Mar del Plata al director de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Ingeniero Silveira, y al ministro de Guerra a fin de entablar nuevas gestiones. Al entrevistarse con éste último, Rodríguez le expresó: “Ud. tiene razón en general para quejarse del ministro Saavedra Lamas; pero la actitud de la cancillería argentina en Ginebra ha servido para terminar con las dudas sobre nuestra conducta que se juzga de complicidad para el Paraguay. Ahora estamos con las manos libres y podemos seguir ayudándoles igual, si no más que antes”.³⁹ Esto indicaría que la actuación argentina en Ginebra era parte de una estrategia diplomática que perseguía un doble objetivo: eliminar las sospechas en su contra en relación a su parcialidad en favor del Paraguay y hacer fracasar la mediación de la Liga –sabiendo que el Paraguay rechazaría los términos propuestos- para que las negociaciones volviesen a radicarse en Buenos Aires y liderar así el esfuerzo pacificador.

Finalmente, y tal como lo anunciara su presidente, el Paraguay decidió retirarse de la Liga de las Naciones el 23 de febrero de 1935. Al mes siguiente, el Comité de dicha organización, encargado de estudiar el desarrollo del conflicto, se reunió en Ginebra nuevamente; para ese entonces resultaba claro que, más allá de su voto, la Argentina defendía al Paraguay y su actitud adoptada, lo cual era considerado por la Liga como uno de los factores que más obstaculizaron su accionar.⁴⁰ A esto se sumaba el hecho de haber sido nombrado delegado argentino ante el organismo un diplomático allegado al Paraguay como José María Cantilo,⁴¹ quien mantuvo duros cruces con el representante de Bolivia, Costa du

³⁸ Esta respuesta no es de extrañar si se tiene en cuenta que el Presidente argentino se manifestó en todo momento contrario a llegar al punto de tener que votar las sanciones contra el Paraguay, y puso todo su empeño en evitarlo. En carta a su par chileno, Arturo Alessandri, lo instaba a arribar a soluciones en el Chaco mediante “una acción rápida y concertada, para no vernos, en el plazo no lejano del 24 de Febrero, en el caso de votar sanciones (...). Mi impresión es que al proceder en esta forma evitaremos a la Liga, según informaciones fidedignas que he recogido, una de sus más graves crisis. Se me ha dicho con insistencia que ni Estados Unidos ni el Brasil aceptarían esas sanciones; y el resultado, si se intentara aplicarlas, podría ser que (...) levantáramos sobre los episodios trágicos del Chaco, la tragedia más grande de dos continentes puestos frente a frente en el orden de la política internacional” (“Carta de Agustín P. Justo a Arturo Alessandri”, Buenos Aires, 8 de febrero de 1935, en Rosendo Fraga, *Carlos Saavedra Lamas. Estudio Preliminar*, (Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1991), pp. 88-89). De esta manera, una vez más se ponía de manifiesto la oposición Estados Unidos/Europa, así como la disposición de la Argentina a colocarse del lado de ésta última en el marco de esa pugna internacional.

³⁹ “Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 22 de febrero de 1935, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 288-289.

⁴⁰ Un telegrama reservado enviado por el corresponsal del diario argentino *La Prensa* en Ginebra, afirmaba: “Impresión general esta ciudad, tanto Secretaría Liga como seno Comisión es que guerra Chaco es entre Argentina y Bolivia. Además, hay convicción de que gobierno República Argentina ha demostrado curso actual conflicto duplicidad y astucia maquiavélica y que mientras multiplica manifestaciones amistosas, tomando iniciativa diversas fórmulas conciliatorias, su ayuda moral y material al Paraguay es ilimitada” (Querejazu Calvo, *Masamaclay, historia política...* p. 351).

⁴¹ Al enterarse que Cantilo sería designado representante argentino ante la Liga, Rivarola comunicó a Ayala que había conversado reiteradas veces con él, “de quien Ud. me sabe amigo particular y lo es de Ud. y de nuestro

Rels. Esto se debía no sólo a que la Cancillería boliviana consideraba que la delegación argentina defendía la causa paraguaya como propia, sino también a que Cantilo se esforzaba, en palabras del Canciller boliviano David Alvístegui, “por estorbar la acción de la Liga, procurando diluir o desviar el curso de las sanciones”.⁴²

La actitud argentina contribuyó así en forma decisiva a que las tratativas de la Sociedad de las Naciones para resolver el conflicto fracasasen, quedándole el camino allanado para erigirse en artífice de la paz. Pese a ello, en su discurso inaugural de las sesiones de la VII Asamblea de la Liga el 21 de septiembre de 1936, Saavedra Lamas, elegido Presidente de la misma, desvirtuando lo acontecido y encubriendo las reales intenciones que habían motivado la actuación de las partes, afirmaría: “el conflicto del Chaco correspondía a vuestra jurisdicción. Los dos Estados ex-beligerantes son signatarios del Pacto. Tuvisteis, sin embargo, una visión clara de la realidad cuando suspendisteis vuestra acción directa, delegándola en un grupo de naciones limítrofes que actuaron con el concurso de los Estados Unidos de América”.⁴³

El ABCP

Como señalaba el canciller argentino, la solución quedó en manos del ABCP y, en última instancia, de la Argentina, que, independientemente de su participación en dicho grupo, venía manteniendo negociaciones de modo individual con los contendientes, como el envío de la propuesta de paz al Paraguay a través de Isidoro Ruiz Moreno, o la misión confiada al Dr. Daniel Antokoletz -ambos asesores jurídicos de la cancillería- quien había viajado a Bolivia en abril de 1934,⁴⁴ no pudiendo lograr que el presidente Salamanca aceptara las propuestas que presentó a su consideración.⁴⁵

Ante esta iniciativa argentina, lo que propuso Bolivia fue una mediación neutral encabezada por Chile; la reacción del Presidente paraguayo fue terminante:

país, tratando de interesarlo a nuestro favor. Me prometió toda su ayuda posible” (“Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1933, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, p. 209). Debe tenerse presente que Cantilo había ejercido como Ministro argentino en Paraguay entre 1916 y 1919, posiblemente anudando vínculos de amistad personal y un sentimiento de simpatía hacia su país anfitrión durante esos tres años de labor diplomática.

⁴² Querejazu Calvo, *Masamaclay, historia política...* p. 350.

⁴³ Saavedra Lamas, *Por la paz...* pp. 138-139.

⁴⁴ Por esa época Antokoletz publicaba su obra *La cuestión del Chaco Boreal pendiente entre Bolivia y Paraguay*, basada en una Conferencia que había pronunciado en febrero de 1930 en La Paz, en la cual evidenciaba su posición en favor de los derechos bolivianos sobre la región en disputa.

⁴⁵ Alejandro Olmos Gaona, “Saavedra Lamas y el Premio Nobel de la Paz”. *Todo es historia* n° 400 (2000), pp. 14-36.

“Bol. (Bolivia) –decía Ayala en correspondencia a Rivarola- está esforzándose por todos los medios para provocar una mediación que no sea encabezada por la Argentina. De nuestra parte, no se aceptará más que una mediación argentina, si se desea con otros países, con tal de excluir los Estados del Pacífico que vetamos en absoluto (...). Me doy cuenta perfectamente que toda la animosidad de Bol. contra la Argentina es obra principalmente de los chilenos”.⁴⁶

Para contrarrestar esta situación, el canciller argentino invitó a Estados Unidos y a Brasil a colaborar en los esfuerzos. Esta táctica, en opinión de Gordim da Silveira, resultó notablemente habilidosa, pues al colocar en escena nuevamente a estos dos países obtuvo un punto de apoyo fundamental en función de su objetivo circunstancial de alejar a Ginebra de las negociaciones al tiempo que, según la interpretación de diplomáticos brasileños de la época, mediante el acercamiento coyuntural argentino-brasileño, buscaba debilitar la tradicional alianza que unía a Brasil y Chile, al excluir a este último. En este contexto, hubo cierta presión del Departamento de Estado sobre Itamaraty para que aceptase participar, ya que aquél consideraba valiosa la oportunidad de que las negociaciones retornasen al ámbito americano, aun apareciendo Estados Unidos en un segundo plano.⁴⁷

El gobierno argentino, por medio de su cancillería, formuló entonces una nueva propuesta de paz, el 12 de julio de 1934, la cual prohibía la adquisición de territorios por la fuerza, establecía la resolución del diferendo por medio de la conciliación y el arbitraje conforme al Derecho Internacional, e incorporaba la idea del presidente paraguayo de realizar una conferencia económica que satisficiera las necesidades de Bolivia sin la pérdida del Chaco para el Paraguay. Bajo estas condiciones, los gobiernos argentino, brasileño y norteamericano comenzaron a presionar diplomáticamente al de Bolivia para que aceptara la propuesta, pero las autoridades de La Paz, reacias a cualquier solución diseñada desde Buenos Aires, vacilaron, aunque tras proponer algunas modificaciones acabaron por aceptar. Sin embargo, para sorpresa del resto de los mediadores, el Canciller argentino perdió rápidamente

⁴⁶ “Cartas de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola”, Asunción, 26 y 27 de junio de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 258-259.

⁴⁷ Gordim da Silveira, *Argentina x Brasil...* Esta actitud del Gobierno norteamericano se explica parcialmente a partir de que, en la consideración de Roosevelt, la pacificación inmediata en el Chaco en términos “amigables” pasó a ser una cuestión de vital importancia, ya que preocupaba especialmente al Presidente estadounidense la posibilidad de tomar parte, simultáneamente, en complicaciones relativas a asuntos americanos y europeos, especialmente el peligro siempre presente de la instalación de regímenes nazi-fascistas en un área sensible del Nuevo Mundo (Rout, *Politics of the Chaco...*).

interés en su propia propuesta, ante lo cual, ubicados en una incómoda posición, Brasil y Estados Unidos se retiraron del esfuerzo mediador.⁴⁸

¿A qué se debió este cambio de actitud por parte del ministro argentino? La respuesta no hay que buscarla, como sugieren algunos autores, en los cambios de humor o en la particular forma de manejarse de Saavedra Lamas,⁴⁹ sino más bien en los intereses del gobierno que representaba. En este sentido, una explicación plausible es que el momento no era aún propicio para un arreglo entre los beligerantes, pues las fuerzas paraguayas estaban en situación ofensiva, y cualquier dilación implicaría mayor territorio para las autoridades de Asunción.⁵⁰

Así, la coyuntura de las acciones bélicas parecía marcar el ritmo de las negociaciones diplomáticas. En opinión de autores bolivianos, el presidente Justo, su Canciller y ministros militares siguieron el curso de la guerra, obstruyendo todo camino de avenimiento amigable, conforme el Ejército paraguayo iba avanzando.⁵¹ Siguiendo esta lógica, no resulta casual que recién en enero de 1935 haya comenzado a perfilarse la solución definitiva del conflicto, si se tiene en cuenta que al finalizar el año 1934 el Estado Mayor argentino emitía la siguiente sugerencia al comando paraguayo, a través de su ministerio de Guerra: “tenemos la obligación de decir la verdad al comando paraguayo, que si bien ha logrado muchos triunfos con beneficio de la moral de sus tropas y del pueblo y en el ambiente internacional, también ocasionaron muchas bajas y el desgaste del organismo de su ejército, sin posible renovación, pudiendo llegar el momento decisivo en forma muy desventajosa”.⁵² El informe finalizaba con una serie de sugerencias en relación a cómo afrontar esa situación, pero lo principal es que, a esa altura, resultaba claro que el momento para firmar la paz había llegado.⁵³

⁴⁸ Escudé y Cisneros, *Historia general...* y Beatriz Figallo “La Argentina frente a la rivalidad boliviano-paraguaya. Relaciones internacionales y estrategias económicas, 1920-1945”, en *La Argentina y el mundo del siglo XX*, compilado por Nilsa Alzola y Dinko Cvitanovic, (Bahía Blanca: Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, 1998).

⁴⁹ Olmos Gaona, “Saavedra Lamas...”.

⁵⁰ Escudé y Cisneros, *Historia general...* El Ministro Rivarola no parecía tan convencido de la actuación del Canciller argentino en este sentido. “Saavedra Lamas –decía- se mostró también entusiasmado con nuestros triunfos; pero a medida que pasan los días, y no obstante ir ellos en vertiginoso aumento, va incurriendo nuevamente en sus eternas vacilaciones, que hacen tengamos que mantenernos siempre prevenidos contra posibles apresuramientos de su parte. No deja de comprender, naturalmente, que la situación diplomática ha cambiado por lógica consecuencia del cambio de la situación militar (...). Pero el hombre tiene la obstinación de hacer la paz, y cuando percibe, o vaticina que Bolivia se opone a nuestras condiciones, olvida el cambio de situación y arremete contra nosotros” (“Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala”, Buenos Aires, 15 de diciembre de 1934, en Rivarola Coello, *Cartas diplomáticas...*, pp. 284-285).

⁵¹ Rogelio Ayala Moreira, *Por qué no ganamos la guerra del chaco*, (La Paz: Talleres gráficos bolivianos, 1959).

⁵² Querejazu Calvo, *Masamaclay. Historia política...* p. 383.

⁵³ Esta recomendación del Ministerio de Guerra no impidió a la Cancillería argentina realizar un último intento para que su protegido continuase avanzando: en octubre de 1934 el Ministro de Defensa paraguayo cablegrafiaba al Comandante en Jefe de las fuerzas paraguayas, Marsical José Félix Estigarribia, informando que “Cancillería

En consecuencia, cuando el Gobierno chileno invitó al argentino a contemplar una nueva fórmula de paz, atendiendo a las necesidades económicas de ambos países e incluyendo la aceptación boliviana del fallo Hayes,⁵⁴ éste no dudó en avalar la propuesta. Tal iniciativa bipartita y su posterior suceso se explican, siguiendo a Rout, a partir del hecho de que cualquier intento de mediación en el conflicto estaba destinado al fracaso, a menos que Argentina y Chile, junto con los países beligerantes, satisficieran su interés nacional mediante la solución alcanzada.⁵⁵

A este compromiso se llegó, fundamentalmente, a partir de una comunicación epistolar directa entre el presidente chileno, Arturo Alessandri, y el general Justo, quien contestó la misiva de su par chileno informándole que, “procediendo con la mayor diligencia y tributando una vez más todo el homenaje a aquella iniciativa del país hermano, dispuse de inmediato que un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores fuera al Paraguay para conversar con el Presidente Ayala, en forma absolutamente de incógnito, y explorar el grado de aceptación que pudiera merecer de éste (...). Conocido el criterio del Paraguay, sería el caso, si V.E. lo estima así, que la cancillería de Chile realice en Bolivia una exploración análoga”.⁵⁶ Esta propuesta a la que hacían referencia ambos mandatarios, cuyas bases serían las que permitirían convocar a la Conferencia de Buenos Aires con la que se puso fin a la guerra, fueron llevadas, de acuerdo a lo estipulado por Justo, por el Dr. Luis Podestá Costa a Asunción y por el Dr. Félix Nieto del Río a La Paz como representantes de las cancillerías argentina y chilena respectivamente.⁵⁷

argentina, en nota confidencial 23 presente, alejándose consejo comisión militar, indica conveniencia ocupación zona petrolera” (Querejazu Calvo, *Masamaclay. Historia política...*). Sin embargo, ante la imposibilidad manifiesta de acometer con éxito la tarea, los paraguayos renunciaron a su ejecución.

⁵⁴ Se refiere al laudo arbitral emitido en 1878 por el entonces Presidente norteamericano Rutherford B. Hayes, por medio del cual concedía al Paraguay una zona del Chaco Boreal en disputa con la Argentina tras la Guerra de la Triple Alianza.

⁵⁵ Rout, *Politics of the Chaco...*

⁵⁶ “Carta de Agustín P. Justo a Arturo Alessandri”, Buenos Aires, 8 de febrero de 1935, en Rosendo Fraga, *Carlos Saavedra Lamas...* pp. 84 y 87. Líneas más abajo, el Presidente argentino hacía enérgicamente hincapié en la necesidad de poner fin a las hostilidades entre paraguayos y bolivianos: “Es fácil –decía– hacer la exhortación por un tercero, pero es más difícil a los beligerantes llevarlas a la práctica. Esperar que la imposición fatal de los acontecimientos doble y domine la voluntad de los mandatarios y la psicología de los pueblos para que del fondo de los dolores sufridos, de las ilusiones malogradas, y de la imposición brutal de los acontecimientos, surja la resignación y el acatamiento a las exigencias de la paz, es cruel y no armoniza con la generosidad de nuestros propósitos, y tortura a la vez nuestros sentimientos fraternales. Hay, pues, que tratar de acelerar la solución con sentimientos humanitarios, considerando que los países en guerra son, en cierto modo, niños heroicos que deben ser impulsados a poner fin a la contienda, en forma un tanto paternal” (“Carta de Agustín P. Justo a Arturo Alessandri”, Buenos Aires, 8 de febrero de 1935, en Rosendo Fraga, *Carlos Saavedra Lamas...* p. 87). intervención directa de Justo en la cuestión, coronada finalmente por el éxito al concluirse la guerra tras estas tratativas, es la que ha llevado a muchos a considerarlo el verdadero artífice de la paz en lugar de Saavedra Lamas, y a evaluar por tanto como injusta la adjudicación del Premio Nobel de la Paz al Canciller argentino.

⁵⁷ Olmos Gaona, “Saavedra Lamas...”.

La aceptación por parte de Paraguay y Bolivia quedó sujeta a la inclusión de otros países americanos. El Gobierno paraguayo estuvo interesado en que la Cancillería uruguaya formara parte de los mediadores, pues ante la Sociedad de Naciones esta había actuado junto a la Argentina en defensa de sus intereses y porque consideraba que ayudaría a balancear la parcialidad de Chile en favor de Bolivia. Perú, por su parte, manifestó su aceptación, puntualizando que los esfuerzos pacifistas estuvieran enmarcados en las recomendaciones que la Sociedad de Naciones había efectuado en noviembre de 1934, lo cual molestó a Paraguay, enfrentado por entonces a ese organismo. Por otro lado, Brasil inicialmente rehusó formar parte de la mediación, ya que con el fin de fortalecer su iniciativa y de tratar los problemas de la región, Argentina y Chile habían propuesto la Conferencia Comercial del Chaco entre los países limítrofes, sin incluirlo en la lista.⁵⁸ Bolivia, finalmente, quiso incorporar a México para conseguir equilibrio en las negociaciones y que sus participantes no se restringieran al grupo de naciones con intereses en el Río de la Plata, iniciativa que produjo el inmediato rechazo paraguayo, al cual respondió el gobierno andino retomando las armas. El Gobierno mexicano, deseoso de tomar parte en las negociaciones, recordó que Bolivia y Perú deseaban su participación para balancear la negociación tras el ingreso de Uruguay por sugerencia de Paraguay. Los comunicados del Gobierno peruano permiten concluir que fue el canciller argentino quien promovió el ingreso de Uruguay al grupo mediador, a la par que desmotivó el de México.⁵⁹

Tras todas estas negociaciones y la aceptación de los beligerantes,⁶⁰ el 11 de mayo de 1935 quedó constituido en Buenos Aires el grupo mediador con la participación de los

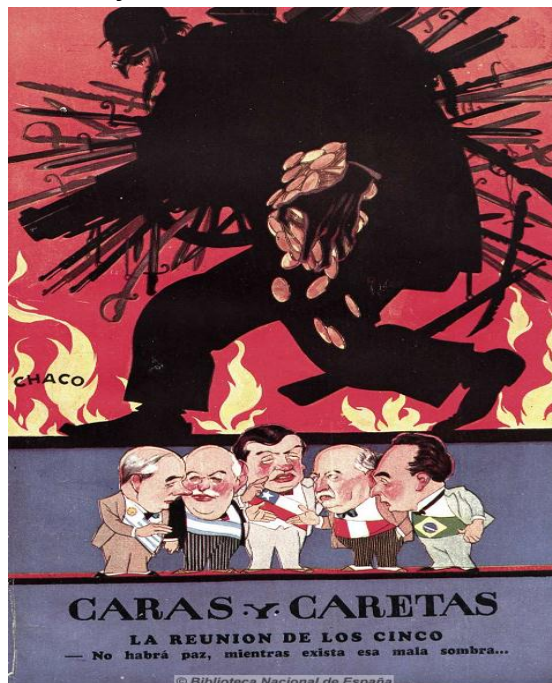
⁵⁸ Previendo estas susceptibilidades, el Presidente Justo había advertido al Primer Mandatario chileno acerca de la necesidad de establecer “una acción concertada con nuestro grande amigo el Brasil, y aún con los Estados Unidos, que han dado ejemplo –como V.E. sabe- de un altísimo espíritu y de una singular lealtad de colaboración. No obstante que no forman parte de la Liga, son factores poderosos en gestiones diplomáticas coadyuvantes. Al obtener su colaboración satisfaríamos a la vez preocupaciones de lealtad para con ellos, a los que siempre queremos pagar tributo” (Carta de Agustín P. Justo a Arturo Alessandri, 8 de febrero de 1935, en Fraga, 1991, 89). Serían finalmente los Estados Unidos quienes convencerían al Brasil de participar en las negociaciones. Inicialmente, el Departamento de Estado, interesado en formar parte de las negociaciones buscando retomar su injerencia inicial, hizo público que aguardaba la respuesta brasileña antes de emitir la propia, pero como esta se demorase, acabó por aceptar la invitación argentino-chilena el 6 de abril. Simultáneamente se comunicaba en forma reservada con Itamaraty: “Brasil precisa entrar en las negociaciones porque sin su presencia todo fracasará (...) siempre Brasil ha de contar con nosotros e, incluso ahora, si ingresase en estas negociaciones (...) tendrá su gobierno la prueba de que en el curso de las mismas haremos todo para demostrárselo” (Gordim da Silveira, Argentina x Brasil... pp. 135-136). Finalmente, el 2 de mayo Brasil aceptó oficialmente la invitación.

⁵⁹ Barrera Aguilera, “La Guerra del Chaco...”.

⁶⁰ En el caso de Bolivia, la aceptación de la propuesta por parte del Presidente Tejada Sorzano motivó la renuncia del canciller Alvéstegui, quien había denunciado que “la fórmula Nieto es la acordada por Ayala y Podestá Costa”, erigiéndose por el contrario en férreo defensor de la continuidad de las gestiones en Ginebra, donde la opinión de la mayoría de los países era favorable a Bolivia, en contraste con el ámbito hostil de la Cancillería argentina al que se pretendía conducir las nuevamente.

gobiernos de Argentina, Chile, Perú, Brasil, Uruguay (el “Grupo de los Cinco”), más Estados Unidos.

Caras y Caretas, N° 1.904, 30-03-1935



LA REUNION DE LOS CINCO

-No habrá paz, mientras exista esa mala sombra...

Atendiendo a cuestiones ya señaladas, dicho grupo se constituyó en un momento en el cual, si bien la guerra estaba siendo ganada por el Paraguay y se desarrollaba por completo en territorio boliviano, las fuerzas paraguayas —que a pesar de sus avances no habían podido alcanzar el control de la zona petrolífera— ya casi no disponían de hombres, armas, alimentos ni del dinero suficiente para adquirirlos. Eso explica la diligencia argentina y las decididas gestiones de su canciller por conseguir la paz en ese momento y no antes, habiéndose dedicado hasta entonces a entorpecer otras iniciativas.

Fue entonces cuando, con las gestiones conjuntas argentino-chilenas ya muy avanzadas, el Canciller brasileño José Carlos de Macedo Soares invitó a sus colegas de Bolivia y Paraguay a reunirse en Río de Janeiro para acordar la suspensión de las hostilidades, antes de que se discutieran en Buenos Aires los detalles del arreglo definitivo. Saavedra Lamas se apresuró a desbaratar la maniobra de su par brasileño, que apuntaba a “terminar la guerra en Río de Janeiro y dejar lo más difícil del problema para las conferencias de Buenos Aires”; el ministro argentino argumentó que la estrecha relación existente entre la suspensión

de hostilidades y las cuestiones de fondo “hacían inconveniente desdoblar y fragmentar en dos conferencias separadas la solución de un problema que requería una apreciación integral”.⁶¹ De esta manera, la reunión de los cancilleres se suspendió.

No obstante, Macedo Soares, aun habiendo viajado a Buenos Aires para formar parte de las negociaciones de paz, continuó intentando ser él quien manejara los hilos de la cuestión. En esa línea, propuso a los cancilleres del Paraguay y de Bolivia la inmediata suspensión de las hostilidades como condición previa a cualquier discusión del problema territorial, y amenazó con el retiro de Brasil del grupo mediador si las partes no aceptaban su propuesta de tregua. La delegación boliviana apoyó esta iniciativa, ya que le inspiraba más confianza que cualquiera proveniente de la Cancillería argentina, pero el Canciller brasileño se encontró con la oposición paraguaya. Ante la actitud autónoma asumida por Macedo Soares, Saavedra Lamas insistió en que la Argentina era el país anfitrión y que todas las reuniones debían tener lugar en el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, lo cual fue aceptado por el resto de las delegaciones, logrando así frustrar las aspiraciones brasileñas de aparecer como mentor de la paz.⁶²

Los términos de la paz negociados en Buenos Aires

Tras las negociaciones políticas y diplomáticas, el 12 de junio de 1935 se puso oficialmente fin a la Guerra del Chaco. El hecho fue motivo de júbilo y celebraciones en Buenos Aires;⁶³ una multitudinaria manifestación reclamó la palabra de los representantes de los países exbeligerantes y de los cancilleres presentes, quienes debieron salir a los balcones de la Casa de Gobierno. En su carácter de presidente de la Conferencia, el canciller argentino hizo uso de la palabra, manifestando: “La historia nos está observando; ha abierto sus tablas de bronce y está escribiendo estos acontecimientos. El Gobierno y la Cancillería argentinos tienen una sola aspiración: que reconozcan y digan las generaciones venideras que la guerra del Chaco fue extraordinaria por una razón de fondo, porque la guerra destruye el derecho,

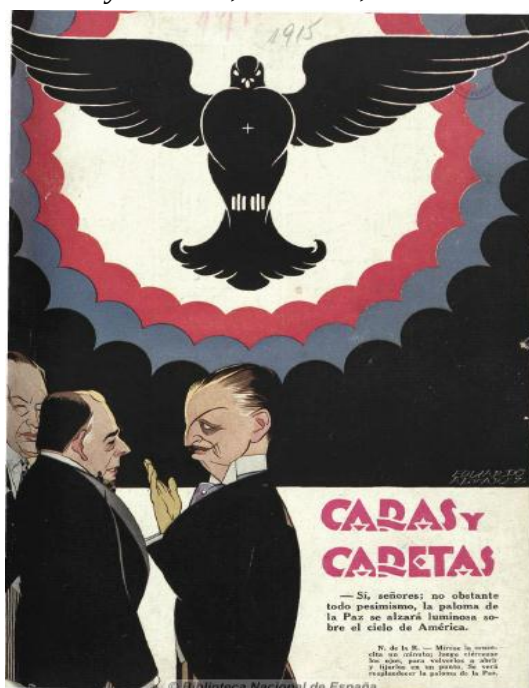
⁶¹ Querejazu Calvo, *Masamaclay. Historia política...* p. 423.

⁶² Escudé y Cisneros, *Historia general...*

⁶³ En el diario *La Razón* un bando municipal anunciaba que “para celebrar la cesación de fuego en el Chaco, la Intendencia Municipal ha resuelto ofrecer al pueblo de la Capital, esta noche, de 21 a 1, bailes en la Avenida de Mayo”; mientras la revista *Caras y Caretas* dedicaba una portada exclusiva al acontecimiento. La noticia fue bien recibida en el seno de la Conferencia Comercial Panamericana que estaba sesionando en Buenos Aires, la cual el día 14 de junio dedicó un “Homenaje a la Paz”, en el que hizo uso de la palabra el Canciller argentino, destacando que la culminación de la guerra significaba la remoción de un obstáculo en pos de la liberalización del comercio en América (Saavedra Lamas, *Por la paz...* pp. 67-69 y Adrián Pignatelli, *El traidor*, (Buenos Aires: Javier Vergara editor, 2011).

demuestra lo ilusorio de sus aplicaciones, y a esta guerra del Chaco pretendemos haberle dado un rasgo característico, el de crear derechos, el de servir para la fijación de principios y el de mantenerlos y enaltecerlos en la práctica. Cuando los beligerantes estaban en el fragor del combate, tomó la Cancillería argentina la iniciativa de decirles: ‘Vuestras violencias no modificaran vuestros derechos’. Fue la declaración del 3 de agosto, que iniciamos, obteniendo la adhesión de diez y nueve naciones de América”.⁶⁴

Caras y Caretas, N° 1.915, 15-06-1935



-Sí, señores; no obstante todo pesimismo, la paloma de la Paz se alzará luminosa sobre el cielo de América.

En el acto inaugural, los delegados de Bolivia y Paraguay y sus ministros de relaciones exteriores, Tomás M. Elío⁶⁵ y Luis A. Riart respectivamente, firmaron un protocolo invitando al presidente de la República Argentina a convocar una conferencia cuyos principales objetivos debían ser: 1) Resolver la cuestión territorial o de límites, mediante el acuerdo

⁶⁴ Saavedra Lamas, *Por la paz...* pp. 69-70.

⁶⁵ Poco más de un año antes, en sesiones secretas de la Cámara de Diputados, Elío daba un anticipo de la predisposición con que acudiría la delegación boliviana a una posible resolución de la cuestión del Chaco en Buenos Aires: “América no es campo en el cual hemos de hallar para nuestro litigio una solución ecuánime... Está la nación argentina, (...) (que) ha perdido su condición de potencia neutral y su gobierno ha pasado, con respecto a nosotros, a una posición totalmente inamistosa... Muy bien haría nuestra cancillería en volver a llevar esta cuestión internacional del Chaco a la Liga de las Naciones” (Querejazu Calvo, *Masamaclay. Historia política...* p. 426).

directo de las partes o el fallo arbitral de la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya; 2) Promover la recíproca devolución de los prisioneros tomados por uno y otro ejército; 3) Crear una comisión encargada de dictaminar acerca de las responsabilidades de la guerra; y 4) Resolver las cuestiones prácticas que surgieren en la ejecución de las medidas de seguridad adoptadas para la cesación de las hostilidades.⁶⁶

Otros dos puntos del protocolo estipulaban el establecimiento de un régimen de tránsito, comercio y navegación que contemplase la posición geográfica de las partes; y la promoción de facilidades y convenios destinados a impulsar el desarrollo de los países beligerantes.⁶⁷ En cuanto a la inclusión de estas dos últimas cláusulas se advierte la injerencia del canciller argentino, quien, siempre con Europa como faro, había manifestado días antes, en la apertura de las sesiones de la Conferencia Comercial Panamericana: “En Europa no se concebiría que Suiza –el país geográficamente enclaustrado por excelencia- pueda tener una sola traba, un solo obstáculo para su ejemplar desenvolvimiento, sobre sus fronteras abiertas, sin restricciones de ninguna índole, a las corrientes múltiples del intercambio y al movimiento incesante de la intercomunicación que la civilización implica”.⁶⁸

No obstante, está claro que no sólo la benevolencia inspiraba al ministro argentino, quien fue explícito al respecto: “Los que hemos colaborado en las concesiones ideológicas del Protocolo, no hemos pensado en una donación gratuita de derechos y ventajas que les está vedada a las soberanías. Hemos partido de la base de la necesaria interdependencia, que traduce las ventajas que se otorgan en utilidades recíprocas”.⁶⁹ Con estas palabras, Saavedra Lamas daba cuenta del manifiesto interés existente por parte de los países vecinos en obtener réditos económico-comerciales y en materia de transportes, derivados de la situación en que se hallaban los exbeligerantes, anticipando de ese modo las pugnas que sobrevendrían entre aquéllos durante las negociaciones de paz.

Un segundo protocolo disponía el fin de las hostilidades sobre la base de las posiciones alcanzadas por los ejércitos, lo cual debía ser verificado en el terreno por una Comisión Militar Neutral constituida *ad hoc*, presidida por el General argentino Rodolfo Martínez Pita.⁷⁰ De esta manera, Argentina y Paraguay consiguieron, en un principio, que se reconocieran los territorios conquistados en combate por este último, pese a que ello

⁶⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MREC), “La Conferencia de Paz del Chaco, 1935-1939 (compilación de documentos)”, Buenos Aires, 1939, en AMREC, Buenos Aires-Argentina.

⁶⁷ Saavedra Lamas, *Por la paz...*

⁶⁸ Saavedra Lamas, *Por la paz...* p. 325.

⁶⁹ Saavedra Lamas, *Por la paz...* p. 83.

⁷⁰ MREC, “La Conferencia de Paz del Chaco, 1935-1939 (compilación de documentos)”, Buenos Aires, 1939, en AMREC, Buenos Aires-Argentina.

contradecía la letra del Pacto Antibélico elaborado por el propio Canciller argentino. Sin ignorar esta situación, los bolivianos manifestaban abiertamente sus temores: al autorizar a su Canciller Elío a firmar los protocolos, el Presidente Tejada Sorzano le advertía que las “aclaraciones que le sugerimos no hacen sino interpretar nuestra angustia patriótica frente a la posibilidad de que el Paraguay (...) trate de burlar este acuerdo obteniendo la cesación de las hostilidades y la desmovilización (...) para quedarse en posesión de todo el territorio del Chaco y deferir (sic) luego (...) el arreglo de fondo de la cuestión territorial”.⁷¹

En este sentido, casi a modo de justificación y consciente de las implicancias del acuerdo, el canciller Elío declaraba ante su delegación: “no he podido hacer más porque los intereses con los cuales debía luchar eran muy fuertes. La irreductibilidad paraguaya, favorecida por su ventajosa posición militar, y sobre todo, por la decidida colaboración de elementos que ya conocemos, me colocaron en el premioso dilema de aceptar el protocolo o continuar la guerra”. De hecho, la propia Cancillería boliviana, en un memorándum reservado dirigido a su Legación en Brasil, reconocía que la firma del protocolo constituía un triunfo diplomático de la Argentina,

“que se armó de un instrumento internacional para tener tanto a Bolivia como al Paraguay sometidos a su influencia. A Bolivia, porque bajo la promesa de ejercer sobre el Paraguay una hipotética presión puede arrancarle compromisos de vinculación comercial que en el fondo significan predominio político. Al Paraguay, porque con la amenaza de no seguir prestándole ayuda en la cuestión del Chaco, lo somete incondicionalmente a su política”.⁷²

La prensa boliviana evidenciaba similares recelos. En *El Diario*, de La Paz, del 8 de agosto de 1935, se decía que el único vencedor de la contienda era el “juego diplomático del Plata”, que las negociaciones en Buenos Aires evidenciaban “el predominio de una nación sobre las demás del continente” y que en la Conferencia de Paz Bolivia tendría que “darse por satisfecha con que su adversario de ayer respaldado por su poderoso padrino, limite a parte del Chaco sus pretensiones”.⁷³

Quizás sea a causa de esta falta de convencimiento boliviano en cuanto a la firma de la paz, que, como informaba la Legación argentina en Bolivia a su cancillería, este país continuase adoptando medidas de carácter bélico, tales como la fundación de una escuela de

⁷¹ Querejazu Calvo, Masamaclay, *Historia política...* p. 439.

⁷² Querejazu Calvo, Masamaclay, *Historia política...* pp. 438 y 466-467.

⁷³ “Carta del Cónsul encargado del Archivo de la Legación argentina en Bolivia, Félix G. Sarmiento, al Canciller Carlos Saavedra Lamas”, La Paz, 8 de agosto de 1935, en AMREC, División de política, Bolivia y otros, año 1935, Buenos Aires-Argentina.

aviación en Choreti, lugar próximo al asiento petrolífero de Camiri, bajo la dirección de un Mayor chileno. De hecho, la actitud de diplomáticos, periodistas y militares chilenos apuntaba en la dirección de convencer a los bolivianos que habían cometido un error al firmar la paz y que si la guerra se reanudaba Chile apoyaría más decididamente a Bolivia. “Con tal prédica insidiosa y desleal –informaba la nota de la Legación argentina en La Paz-, los bolivianos en su gran mayoría, viven mareados y entregados en cuerpo y alma a la influencia de sus desinteresados protectores de hoy y verdugos de ayer, haciendo ostensibles manifestaciones de gratitud, porque consideran ingenuamente a los chilenos sus más leales amigos”.⁷⁴

Asimismo, el Gobierno brasileño y especialmente sus cuadros militares, se manifestaban también contrariados ante esta resolución del conflicto chaqueño, ya que el control militar y posiblemente jurídico del Paraguay sobre parte de la región petrolífera aceleraría de forma vertiginosa el proceso relativamente lento de influencia económica presente en la planificación geopolítica argentina. Pero más allá de estas consideraciones, la Cancillería brasileña emitía un comunicado protocolaren el que señalaba: “Ese auspicioso resultado, alcanzado gracias a la conjunción de esfuerzos de los países mediadores (...) y, muy especialmente, a la estrecha armonía de vistas de los cancilleres Macedo Soares y Saavedra Lamas, es la expresión de un grandioso triunfo diplomático”.⁷⁵

Los paraguayos quedaron satisfechos con la firma de los protocolos y la ratificación de los mismos fue cumplida en Asunción sin contratiempos. El Gobierno paraguayo, al someterlos a la consideración del Congreso, señalaba: “El protocolo consagra el triunfo de la tesis paraguaya sobre la cesación previa de las hostilidades (...). La línea de separación de los ejércitos que la Comisión Militar Neutral terminará de fijar en breve, tiene un doble valor: el valor de una protocolización oficial y cartográfica de nuestra victoria y de una demarcación provisoria de nuestros límites en el Chaco con Bolivia (...). Al arbitraje irá sólo lo arbitrable, es decir, lo dudoso”.⁷⁶

De esta manera, con la aceptación de la mediación por parte de los beligerantes, la consagración de la tesis paraguaya y la inminente realización de la Conferencia de Paz en Buenos Aires, el triunfo de la Cancillería argentina parecía ser completo, lo que llevaría a Saavedra Lamas a destacar el éxito de su política de oposición al panamericanismo: “No hemos necesitado –sostuvo- crear ningún complicado engranaje, ninguna compleja estructura

⁷⁴ “Carta del Cónsul encargado del Archivo de la Legación argentina en Bolivia, Félix G. Sarmiento, al Canciller Carlos Saavedra Lamas”, La Paz, 15 de agosto de 1935, en AMREC, División de política, Bolivia y otros, año 1935, Buenos Aires-Argentina.

⁷⁵ Gordim da Silveira, *Argentina x Brasil...* pp. 88 y 144-145.

⁷⁶ Escudé y Cisneros, *Historia general...*

internacional, para encerrar en su seno a la contienda”.⁷⁷ La Conferencia de Paz convocada por Justo, que comenzó a sesionar el 1º de julio de 1935, estuvo presidida por Saavedra Lamas, estando las delegaciones compuesta de la siguiente manera:

Argentina: Canciller Carlos Saavedra Lamas, Isidoro Ruiz Moreno y Luis Podestá Costa;

Brasil: José B. de Andrada e Silva, José de Paula Rodrigues Alves y Edmundo da Luz Pinto;

Chile: Canciller Miguel Cruchaga Tocornal, Luis Alberto Cariola y Félix Nieto del Río;

Estados Unidos: Hugh Gibson;⁷⁸

Perú: Canciller Carlos Concha, Felipe Barreda Laos y Luis Fernán Cisneros;

Uruguay: Canciller José Espalter, Pedro Manini Ríos y Eugenio Martínez Thedy.⁷⁹

Como se advierte, los únicos gobiernos que no enviaron como representantes a sus ministros de relaciones exteriores fueron Estados Unidos y Brasil, es decir, los países que más fuertemente habían disputado a la Argentina el liderazgo durante las negociaciones de paz.

Al momento de inaugurarse las sesiones, podría decirse que el desarrollo de las tratativas pacificadoras venía siendo netamente favorable al Paraguay, lo cual implicaba el triunfo de la diplomacia argentina. Sin embargo, la Conferencia demoraría largamente sus gestiones, dando lugar a modificaciones en las situaciones políticas de la mayoría de los países implicados que complejizarían la cuestión, las cuales, sumadas a la progresiva disminución del interés argentino por la causa paraguaya a medida que se alejaban las posibilidades de Bolivia de acceder a las márgenes del río Paraguay⁸⁰ y al ofrecimiento por parte del país del Altiplano a algunos de los países mediadores de ciertas ventajas en la explotación de sus riquezas hidrocarburíferas, derivaron en una cierta relativización del triunfo paraguayo a la hora de negociar los términos de la paz. En relación a esto, la Argentina se encontraba en una posición delicada. Para Buenos Aires, se trataba sobre todo de garantizar el apoyo al Paraguay como forma de defensa directa de las inversiones argentinas en el

⁷⁷ Saavedra Lamas, *Por la paz...* p. 78.

⁷⁸ Por ese entonces Gibson se desempeñaba como Embajador en Brasil. Si bien aparece mencionado en las actas de la Conferencia como delegado por su país, en realidad su lugar fue ocupado por Spruille Braden. Según el norteamericano Gordon Ireland, nunca se supo por qué Braden se incorporó como delegado a las negociaciones de paz, cuando en realidad había sido designado por el Secretario de Estado Cordell Hull como delegado adjunto a la Conferencia Comercial Panamericana que por entonces también sesionaba en Buenos Aires (Sánchez Bonifato, “La última guerra...”). La participación de Braden en la cuestión adquirió así gran trascendencia, al tomar parte no sólo en las negociaciones encaminadas a diseñar la estructura económica y comercial continental, sino también en el tratamiento de las cuestiones político-diplomáticas y económicas derivadas de la Guerra del Chaco. Quienes sostienen la injerencia determinante de los intereses petroleros en la cuestión, afirman que Braden –en tanto agente de la Standard Oil– fue enviado expresamente por Roosevelt a negociar en Buenos Aires un tratado de paz que asegurase el Chaco como reserva petrolera norteamericana, atendiendo a informaciones seguras de que pronto estallaría un conflicto en Europa (Julio J. Chiavenato, *La guerra del petróleo*, (Buenos Aires: Punto de Encuentro, 2007).

⁷⁹ MREC, “La Conferencia de Paz del Chaco, 1935-1939 (compilación de documentos)”, Buenos Aires, 1939, en AMREC, Buenos Aires-Argentina, p. 10.

⁸⁰ Velilla de Arréllaga, *Paraguay, un destino...*

Chaco, pero ello sin permitir que ese apoyo prioritario impidiese definitivamente la acción junto a Bolivia, atendiendo a la meta geopolítica de articulación del norte argentino con el oriente boliviano a través de la prolongación del sistema ferroviario y la celebración de acuerdos comerciales.⁸¹

A modo de epílogo.

Es así, pues, como se llegó a la Conferencia de Paz y cómo ésta comenzó a sesionar en Buenos Aires, en julio de 1935. Habría que esperar aún tres largos años de deliberaciones hasta arribar a una solución definitiva del diferendo, en el marco de los cuales cada país involucrado –exbeligerantes y mediadores- buscarían imponer condiciones y hacer prevalecer sus intereses.

No es objeto del presente artículo analizar el devenir de dichas negociaciones. No obstante, en términos generales, cabe señalar que, en el caso de la Argentina y como se ha demostrado a lo largo de estas páginas, un triunfo paraguayo en el Chaco significaba asegurar una situación favorable para sus posiciones en ese país. Sin embargo, tal como plantea Luis A. Porcelli, las mejores condiciones de paz posibles para la Argentina debían provenir de una coyuntura en que ni Bolivia ni Paraguay fueran vencedor y vencido, o al menos no de un modo determinante, atendiendo a que los intereses nacionales, aunque de distinta naturaleza, estaban ligados a ambos países y podían quedar afectados si la contienda no terminaba formalmente equilibrada.⁸² Una vez consumado el triunfo militar paraguayo, esto sólo podía acontecer si en las negociaciones de paz iniciadas en Buenos Aires en 1935 no se imponía completamente la postura intransigente del vencedor, sino que, por el contrario, se otorgaban ciertas concesiones a Bolivia, como sucedería, por caso, en el tratamiento de la cuestión de los prisioneros de guerra.

Tal situación llevaría a una dualidad en el comportamiento argentino –deliberadamente promovida por parte del gobierno de Justo- la cual sería una constante en el transcurso de las negociaciones: intentó resguardar los intereses de inversores privados en el Chaco paraguayo, aunque paralelamente procuraba obtener ventajas en relación a la comercialización y transporte del petróleo boliviano mediante la firma de acuerdos que ponían en riesgo parcialmente el primero de los objetivos planteados; apoyaba formalmente a la Comisión de Neutrales de Washington mientras en forma simultánea creaba el grupo ABCP

⁸¹ Gordim da Silveira, *Argentina x Brasil...*

⁸² Porcelli, *Argentina y la guerra...*

y promovía la intervención de la Liga en la cuestión; buscaba de esta manera liderar las negociaciones pacifistas y se declaraba neutral ante el conflicto, al tiempo que ayudaba de diversas maneras a uno de los contendientes; finalmente, mientras proporcionaba esa ayuda al Paraguay, votaba en su contra en el seno de la Liga de las Naciones (supuestamente a fin de eliminar las sospechas de parcialidad que recaían sobre ella).

Esta estrategia, que incluyó también a) la reincorporación de la Argentina a la Sociedad de las Naciones; b) la elaboración del Pacto Antibélico por parte del canciller argentino en procura de circunscribir la resolución de la contienda a los términos de la tradición jurídica internacional argentina y de obtener prestigio personal; c) la promoción de instancias bilaterales de mediación junto a Chile (Acta de Mendoza) y Brasil; d) la regulación del ritmo de las negociaciones de paz en función del desarrollo de las acciones bélicas; y e) el manejo de la constitución del grupo mediador (fomentando el ingreso de Uruguay y desalentando el de México, por ejemplo); le permitiría al país, en opinión de Porcelli,⁸³ alcanzar con éxito los objetivos planteados.

La realidad demuestra que esa afirmación es sólo parcialmente cierta. Por un lado, el Paraguay ganó la guerra, con lo cual los territorios donde firmas angloargentinas explotaban de manera intensiva el quebracho del Chaco Boreal permanecieron bajo jurisdicción paraguaya; Bolivia no llegó a ser ribereña del río Paraguay, objetivo geoestratégico central que preocupaba a los sectores castrenses argentinos; se crearon los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) bajo influencia de YPF, mientras la Standard Oil norteamericana era expulsada de Bolivia, con lo que se aventó momentáneamente la amenaza que su presencia implicaba para la petrolera estatal argentina, especialmente en el norte del país (Salta); se firmaron tratados petrolíferos y de vinculación ferroviaria con Bolivia; y se ganó la “batalla diplomática” por sobre los Estados Unidos y Brasil en cuanto a liderar las negociaciones de paz, lo cual, sumado al otorgamiento del Premio Nobel a Saavedra Lamas y su Presidencia de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en 1936, incrementó el prestigio y la personalidad de la Argentina en el mundo.

Sin embargo, el balance no fue tan positivo como a simple vista parece para la diplomacia argentina. El hecho de no haber accedido Bolivia al río Paraguay se vio en alguna medida relativizado por la concesión de un puerto franco a ese país a orillas del mencionado curso fluvial; la Standard Oil, luego de unos años, volvería a operar en Bolivia y a competir tanto con YPFB como con YPF; la relación con el Paraguay, hasta entonces considerado por

⁸³ Porcelli, *Argentina y la guerra...*

gran parte de la dirigencia argentina prácticamente un “prolongamiento territorial”, sufriría un notorio deterioro durante las negociaciones de paz, profundizado por ciertas divergencias surgidas en torno a la frontera del río Pilcomayo; y finalmente, vinculado a los dos puntos anteriores, si bien tanto Brasil como Estados Unidos perdieron la “batalla diplomática” en el Chaco, acabarían por ganar la “guerra de influencias”, ya que ambos países serían, desde entonces, los que mayor gravitación tendrían en las relaciones político-económicas en Bolivia y Paraguay, en detrimento de los intereses argentinos. Esto implicó, entre otras cosas, que el Brasil firmase y ratificase, incluso antes que la Argentina, su propio acuerdo ferroviario y petrolero con Bolivia, impidiendo de ese modo la concreción de uno de los principales objetivos perseguidos por la dirigencia argentina de la época: monopolizar el transporte por territorio argentino, vía ferrocarril, de la rica producción del oriente boliviano.

Todas estas cuestiones atravesaron durante décadas el conflicto limítrofe boliviano-paraguayo, fueron siempre parte presente en las consideraciones de las sucesivas dirigencias nacionales en la Argentina y afloraron durante la Guerra del Chaco, tanto durante los tres años de enfrentamiento bélico como en las posteriores negociaciones de paz en Buenos Aires, de cuya conclusión estamos rememorando en estos días los 80 años, con la esperanza de que, dejando de lado las ambiciones nacionales y personales, nunca más en la historia el suelo latinoamericano vuelva a verse regado por sangre derramada entre hermanos. Que así sea.