

Ana María Rodríguez Ayçaguer*

**Política exterior y política económica en el Uruguay de Terra.
El proceso de toma de decisiones en relación con la posición a adoptar
ante las sanciones impuestas a Italia por la Sociedad de las Naciones.
(1935-1936).**

Introducción.

El “*problema etíope*” o la “*crisis etiópica*” –estas fueron algunos de las expresiones utilizadas para denominar el conflicto internacional desatado en octubre de 1935 por la decisión italiana de conquistar por la fuerza de las armas a la insumisa nación africana- habría de significar uno de los más difíciles desafíos para la diplomacia uruguaya en los años treinta. Cuando los caminos de una solución pacífica al conflicto entre Italia y Etiopía se agotaron, los hechos demandaron ineludibles definiciones al gobierno uruguayo, en su calidad de miembro de la Sociedad de las Naciones: Italia fue declarada “agresora” y en consecuencia se aplicaron -por primera vez desde la creación de aquel organismo multilateral- sanciones económicas a dicho país.

¿Qué hizo el gobierno uruguayo en aquella coyuntura? ¿En base a qué consideraciones diseñó su política exterior? ¿Qué pesó más a la hora de las definiciones: la necesidad de mantener abierto el mercado italiano, la influencia de la fuerte presencia inmigratoria de ese origen, las inocultables simpatías de parte del elenco gobernante por el régimen fascista, la influencia de Gran Bretaña -principal mercado de las exportaciones uruguayas y, junto con Francia, el país de mayor influencia en la “política ginebrina”-, el peso de la opinión pública, la tradición de la política exterior uruguaya? Todas estas preguntas han orientado nuestra búsqueda en el marco de una investigación de mayor aliento.¹ Hoy damos a conocer –en forma por demás acotada- algunos de sus resultados, esperando que los mismos constituyan un aporte a la discusión de las relaciones entre economía, política e historia, como se propone en este Simposio.²

La hipótesis de este trabajo es la de que la razón última de las decisiones adoptadas por el gobierno uruguayo en aquella coyuntura fue de índole económica: preservar el buen relacionamiento con Gran Bretaña, principal mercado de nuestras exportaciones. Creemos que eso fue más importante que las simpatías por el régimen fascista e, incluso, el interés

* Departamento de Historia del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (Uruguay). E-mail: amra@adinet.com.uy.

¹ El presente trabajo constituye un avance de la investigación “*Uruguay y la conquista italiana de Etiopía. 1935-1938. Política exterior, economía y diplomacia en el Uruguay de Terra*”, que hemos desarrollado como parte de nuestro proyecto de investigación sobre la historia de la política exterior uruguaya en el Siglo XX, en el marco del régimen de dedicación total de la Universidad de la República.

² Entre las carencias de esta ponencia creo imprescindible señalar especialmente dos: las muy acotadas referencias a la opinión pública, tema que no pudo ser abordado en toda su complejidad debido a los límites de extensión de esta comunicación. Similares razones impusieron la no inclusión de los cuadros y gráficos con información estadística. Por todo ello nos disculpamos.

por conservar el mercado italiano, aunque estas dos últimas razones fueron también, como podremos apreciar, determinantes de la estrategia seguida.

Cabe señalar que la labor heurística se ha centrado en el relevamiento de fuentes inéditas, pertenecientes al acervo del Archivo Histórico Diplomático de nuestra Cancillería.

I.- EL URUGUAY DE TERRA Y LA ITALIA FASCISTA.

Como paso previo al análisis del tema en cuestión, debemos hacer referencia al *status* de las relaciones entre el Uruguay de Terra y la Italia de Mussolini, antes de que el conflicto ítalo-etíope se desatara en toda su intensidad en octubre de 1935. Y al hablar de relaciones, lo hacemos en un sentido que incluye tanto las relaciones económico-comerciales, como los vínculos socio-culturales y los componentes político ideológicos; es decir, aquellos elementos que pueden haber pesado en la creación de opinión y en la elaboración de las decisiones que irían conformando la posición de la diplomacia uruguaya ante aquel desafío.

I.1. La política económica del Uruguay de la crisis y las relaciones con Italia. El acuerdo de *clearing* de enero de 1935 y sus antecedentes.³

A partir de 1931, azuzados por la crisis económica que se abatía sobre el Uruguay, el Consejo Nacional de Administración y sus Ministros aplicaron una serie de medidas que apuntaban a reducir al máximo la salida de divisas, proteger la industria nacional y, ante todo, asegurar mercados para la producción agropecuaria uruguaya, duramente golpeada por la caída de las cotizaciones internacionales de los productos y la aplicación de medidas de control de cambios y contingentación del comercio exterior. Las medidas de control de cambios, que “dosificaban” la entrega de divisas en base a porcentajes asignados a cada país sobre la base de las divisas generadas por las compras realizadas en Uruguay por los respectivos países, generaron los tan polémicos “créditos congelados”, para cuya liquidación las respectivas representaciones diplomáticas ejercitaron el máximo de presión posible.

Como es obvio, en el marco de tales constreñimientos y de la crisis general, el intercambio comercial con Italia también había resultado afectado. Analizando la participación de Italia en el comercio exterior uruguayo entre 1929 y 1934 –es decir, entre el inicio de la crisis mundial y el año anterior a la entrada en vigencia del acuerdo de *clearing* entre Uruguay y ese país (firmado en enero de 1935), y a la aplicación de las sanciones a Italia (noviembre de 1935)- merecen señalarse los siguientes guarismos: las exportaciones a aquel mercado alcanzaron su monto mayor en 1930: \$ 7:822.000, que representaban el 7,75 % del total de las exportaciones uruguayas de ese año. Para dimensionar su participación, téngase en cuenta que, en el mismo año, el mercado británico

³ Somos conscientes de que el intercambio comercial no era la única forma de relacionamiento económico entre ambos países –piénsese, nada más, en las remesas de los inmigrantes, de difícil evaluación- pero el intercambio comercial y del *status* del acuerdo de *clearing* vigente con Italia fueron el centro de las preocupaciones del gobierno uruguayo de cara a la aplicación de las sanciones económicas a Italia.

había recibido exportaciones uruguayas por \$ 34:071,000, absorbiendo el 33,76% del comercio exportador uruguayo (fue éste el porcentaje más alto que correspondiera a dicho país para el período 1929-1938).⁴ Las importaciones uruguayas desde Italia, por su parte, alcanzaron en 1929 el monto mayor en el referido sexenio: \$ 4:168.000, representando el 4,47% de la importación total; bastante menor si lo comparamos con la participación de Estados Unidos y Gran Bretaña en el mismo año; 30,21 % y 16,57%, respectivamente.⁵

No obstante, como es sabido, las cifras de nuestro intercambio comercial cambiarían dramáticamente a partir de 1931. Las referidas medidas económico-financieras adoptadas ante la crisis no pudieron evitar que el año 1932 resultara catastrófico para la economía uruguaya. Ese año la participación británica en nuestro comercio exportador cayó al 27,89 % mientras que la de Italia aumentó a 10,7%. Sin embargo, el aumento porcentual no era sinónimo de un incremento en los montos exportados –los que en realidad, habían descendido- sino fruto de la disminución, en un 42%, del monto total de las exportaciones uruguayas.⁶ En realidad el monto de las exportaciones al mercado italiano –compuestas fundamentalmente de carnes, cueros, lanas y lino- había venido descendiendo: en 1933 se había exportado un 44 % menos que en 1930 y 30 % menos que en 1932.⁷

En este desolador panorama, sin duda que la perspectiva de ampliar –y sobre todo, conservar- el mercado italiano, por limitado que éste fuese, debe haber incentivado las negociaciones en busca de un tratado comercial con ese país, iniciadas a fines de 1931⁸. Si bien en la documentación consultada existen vacíos que no nos permiten seguir las tratativas en forma completa, sabemos que en abril de 1932 el gobierno uruguayo elaboró un proyecto de tratado de comercio sobre el que no hubo un pronunciamiento oficial del gobierno italiano, aunque se habrían obtenido algunas garantías sobre “*tratamiento más favorecido incondicional*”, hasta tanto se firmase un tratado de comercio.⁹ Al producirse el golpe de Estado encabezado por el Presidente Terra el 31 de marzo de 1933, las negociaciones con Italia aún no habían fructificado. El quiebre institucional no significó, sin embargo, un abandono de las tratativas, aunque éstas continuaron siendo frustráneas.¹⁰ No obstante, los esfuerzos del Gobierno uruguayo por estimular las compras italianas de carnes uruguayas, no cesaron. Prueba de ello es la propuesta realizada a las autoridades

⁴ Cfr: Ana María Rodríguez Ayçaguer, *¿Buen Vecino? Mal cliente. Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los preámbulos de la Segunda Guerra Mundial (1938)*. Mdeo., Fac. de Humanidades y CC. de la Educación, Serie Papeles de Trabajo, 1997, CUADRO N° 1: *Destino de las exportaciones uruguayas. 1929-1938*.

⁵ Cfr: Idem, CUADRO N° 2 en el Apéndice Estadístico: *Origen de las importaciones uruguayas. 1929-1938*.

⁶ Cfr: Idem, CUADRO N° 1 del Anexo Estadístico: *Destino de las exportaciones uruguayas. 1929-1938*.

⁷ *Boletín del Ministerio de Hacienda*, Montevideo, Año XXI, N° 2, febrero de 1934, “El Comercio Exterior del Uruguay en los años de 1930 a 1933”, p. 87.

⁸ AMREU, Sección ITALIA, Caja 1, 1931-1935; Carpeta 8, “1935. *Tratado de Comercio Uruguay-Italia*”.

⁹ Telegramas L.7307 y M.7136, ambos del 16 de agosto de 1933. (Ibid.).

¹⁰ En mayo de 1933 el gobierno uruguayo realizó un nuevo intento de concretar las negociaciones para la realización de un tratado de comercio entre ambos países, sobre la base del proyecto elaborado por las autoridades uruguayas. Cfr: AMREU, Sección ITALIA, Caja 1, 1931-1935; Carpeta 8, “1935. *Tratado de Comercio Uruguay-Italia*”.

italianas en marzo de 1934, en relación con la distribución de divisas y el desbloqueo de los créditos italianos congelados en Uruguay. Las mismas finalizarían, después de trabajosas negociaciones, en el convenio firmado en enero de 1935. En la elaboración de dicho acuerdo correspondió al Banco de la República Oriental del Uruguay (en adelante, BROU) un rol protagónico. El mismo no se limitó al asesoramiento técnico a los funcionarios diplomáticos, sino que asumió directamente las negociaciones, enviando a Roma a su Vice-Presidente, Vicente Costa, para quien solicitó la calidad de Delegado Plenipotenciario del Gobierno, para negociar junto al Ministro uruguayo en Roma, Ubaldo Ramón Guerra, el convenio comercial que regulase el intercambio entre ambos países

Las negociaciones se desarrollaron en diciembre de 1934, mientras el conflicto italo etíope vivía sus instancias culminantes. Las tratativas no fueron fáciles, a pesar de las notorias simpatías de Vicente Costa por el régimen fascista.¹¹ El acuerdo final había contado con el apoyo del Directorio de BROU, del Ministro de Hacienda y del entonces canciller uruguayo Juan José de Arteaga. La aprobación del canciller fue comunicada al BROU en nota donde se analizaban los resultados obtenidos y se los comparaba con similares convenios firmados por Uruguay con otros países.¹² Finalmente, el 19 de enero de 1935 tuvo lugar en Roma el intercambio de notas entre el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del Uruguay en Italia, Ubaldo Ramón Guerra, y el Ministro de Asuntos Extranjeros de Italia, Benito Mussolini, concluyéndose así el acuerdo para regular los pagos de los créditos comerciales italianos en el Uruguay. El acuerdo entraría en vigor el 20 de enero de 1935 y tendría aplicación hasta que el monto de la cuenta bloqueada ante el *Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero*, hubiese resultado suficiente para cubrir el servicio de los Bonos de la Caja de Amortización, segunda serie, extendidos en liras italianas, en sustitución de los créditos originales admitidos al desbloqueo (créditos comerciales italianos por mercaderías importadas y despachadas de las Aduanas de la República del Uruguay hasta el 30 de setiembre de 1934 y aún no transferidos a Italia a la fecha de la entrada en vigor del acuerdo). El texto del acuerdo, a pedido de Mussolini, sería mantenido confidencial.¹³

Las negociaciones habían sido trabajosas, pero se había llegado a un acuerdo. Ambas partes tenían interés en buscar una solución. Los titulares de esos créditos congelados en Uruguay –a estar por los planteos de los negociadores italianos– sentían *urgencia* en buscar un rápido remedio al problema. No estamos en condiciones de saber si ese sentido de “*urgencia*” que invariablemente aparece en la documentación consultada,

¹¹ Las dificultades encontradas por el enviado del BROU son reflejadas claramente en la correspondencia intercambiada entonces entre la Cancillería, el BROU y su enviado a Italia. Al respecto, cfr: AMREU, Sección ITALIA, Caja 1 (1935), Carpeta 10: “*Asunto relacionado con el arreglo de los créditos congelados con Italia*”.

¹² Nota de Juan José de Arteaga a Jorge West, 18 de enero de 1935. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 1 (1935), Carpeta 10: “*Asunto relacionado con el arreglo de los créditos congelados con Italia*”.

¹³ Telegrama L.7327, de URULACIO a DIPLOMACIA, Montevideo, 17 de enero de 1935. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 1 (1935), Carpeta 10: “*Asunto relacionado con el arreglo de los créditos congelados con Italia*”.

estaba determinado por las obvias dificultades económicas que aquella situación les aparejaba, o por el temor de las complicaciones adicionales que una guerra colonial en el horizonte podía significarles. Las autoridades uruguayas, por su parte, estaban deseosas de concluir un acuerdo que pudiese significar un incremento en las ventas de nuestras exportaciones tradicionales.¹⁴ En este sentido, creo que no está demás agregar que, al igual que Vicente F. Costa, el Ministro de Relaciones Exteriores, Ing. Juan José de Arteaga, era un hombre estrechamente vinculado a la producción rural, por lo que la suerte de las exportaciones de las lanas, las carnes y los cueros uruguayos, no le era ajena.

El órgano de la colectividad italiana fascista celebró la noticia del acuerdo, y dos meses más tarde, informó sobre una cena ofrecida en honor de Vicente Costa por el éxito de los acuerdos alcanzados, a la que asistieron integrantes de la colectividad italiana y su cuerpo diplomático así como diversas autoridades nacionales. Entre ellas se encontraba el joven Ministro de Hacienda, César Charlone, quien pronunció algunas palabras “*a título personal*”, según creyó pertinente aclarar. En un pasaje de su alocución Charlone habría expresado: “*La salvezza del mondo é nel Fascio, che é giustizia*”.¹⁵ Su discurso, que el periódico calificó como “*vigoroso*” y que nosotros podríamos adjetivar en forma diferente, nos introduce en el próximo apartado.

I.2. Los lazos socio-culturales y las resonancias del fascismo.

Para los gobernantes uruguayos, Italia no era un país más. A la hora de definir la posición de Uruguay ante las sanciones que habrían de adoptarse en la Sociedad de las Naciones contra Italia, que implicaban no solo el señalamiento de este país como agresor, sino la aplicación de sanciones económicas que habrían de afectar –al menos, teóricamente– la suerte de la población italiana, es obvio que los fuertes lazos socio-culturales que unían a Uruguay e Italia debieron ser sopesados cuidadosamente. La existencia de profundos vínculos de sangre y culturales que una prolongada y generosa afluencia migratoria de aquel origen habían dejado en la población uruguaya, ha sido motivo de numerosos estudios, por lo que parece innecesario abundar en su análisis. Baste con tener presente que la inmigración italiana había ayudado a construir el Uruguay moderno. Su aporte fue significativo en la transformación económica, colaborando decisivamente, por ejemplo, en la construcción del empresariado industrial –como ha demostrado abundantemente Alcides Beretta. Asimismo, en su componente garibaldino y anticlerical, había dejado una importante impronta en la matriz socio cultural del país; tal como, simultáneamente, había aportado al asentamiento de formas influyentes de religiosidad popular. Su incorporación a la vida política del país, en diversos grados y formas –y por lo general en beneficio del Partido Colorado–, habría de tener particular significación a la hora en que las formas de la democracia política se afiancen definitivamente en el país, ampliando las bases de sustentación de la vida política, en elecciones que habrían de adquirir por momentos una dramática paridad entre los dos grandes partidos tradicionales.

¹⁴ La apertura y consolidación de nuevos mercados había formado parte de la estrategia económica y de relacionamiento exterior del país, fundamentalmente a partir de la conmoción provocada por la Conferencia de Ottawa.

¹⁵ Cfr: L'ITALIANO, Montevideo, 24 de marzo de 1935, págs. 2-3: “*Vibrante manifestazione Italo-Uruguiana*”.

La industria, la educación pública y la política fueron dos vías de ascenso social para los hijos de aquellos inmigrantes. Más aún, resulta imprescindible recordar que un buen número de dirigentes políticos y cuadros de la administración pública eran de origen italiano y sentían orgullo en reconocerlo, empezando por el propio Presidente Gabriel Terra. Pero, si queremos comprender las repercusiones que, a nivel local, tuvo el conflicto ítalo-etíope y la actitud del gobierno uruguayo frente a él, tenemos que incorporar a nuestro análisis las resonancias del fenómeno fascista en la sociedad uruguaya en general, y en la colectividad italiana en particular. Desde que el fascismo y su conductor, Benito Mussolini, comenzaron a ocupar los primeros planos de la vida política italiana, ambos habían contado en nuestro país con seguidores y admiradores de su proyecto. A comienzos de la década del treinta la Italia fascista tenía en su haber una serie de realizaciones importantes, las que, sabiamente propagandeadas por el régimen, contribuían a conseguirle simpatizantes. Las simpatías por la nación italiana y el sincero anhelo de un destino mejor para ella, se mezclaban con el temor al comunismo y el deseo de alcanzar el “progreso dentro del orden”. Las simpatías por el fascismo serían denunciadas y combatidas por las fuerzas opositoras al *terrismo*, en un complejo proceso de interrelación de la política interna y las visiones sobre el enfrentamiento ideológico-político que sacudía el escenario internacional.

En efecto, la crisis económica y las tensiones políticas que la misma agudizó, tendrían su dramático desenlace en el referido golpe de estado encabezado por el Presidente de la República, Gabriel Terra, y respaldado por los sectores no *batllistas* y conservadores del Partido Colorado, junto al grupo mayoritario del Partido Nacional, el *herrerismo*, liderado por Luis Alberto de Herrera. La democracia política uruguaya se tambaleaba. Los sectores antigolpistas –el grueso de los cuales estaba integrado por el *batllismo* y el *nacionalismo independiente*- se veían a sí mismos como los defensores de los ideales democráticos. Vulnerados éstos groseramente en el Uruguay por la ruptura institucional, y amenazados por el avance de los totalitarismos europeos –Hitler había llegado al poder precisamente en 1933- los sectores opositores, en su lucha contra el régimen *marzista*, reflejaron ese enfrentamiento entre fascismo y antifascismo que atravesaba la época. Es así que durante el *terrismo* (1933-1938), la visión de la Italia fascista estuvo teñida por la extrema polarización de la escena política local. A ello coadyuvaron las notorias simpatías que el régimen de Mussolini despertaba en destacados jefes de la administración *terrista*, comenzando por el propio Presidente Gabriel Terra. Los sectores opositores no cesaron de señalar estas peligrosas inclinaciones ideológicas, evidenciadas, entre otras cosas, por la extrema permisividad del régimen *terrista* hacia la labor propagandística que realizaba el representante diplomático de la Italia fascista, Serafino Mazzolini, que había arribado a Montevideo en ese fatídico año de 1933 y permanecería al frente de dicha Legación hasta 1937. Su incansable actividad propagandística destinada a fortalecer el núcleo de integrantes de los *fascios* locales, así como los exitosos vínculos que construyó con elementos prominentes del círculo gobernante, han sido analizados por Juan Oddone, en el artículo que dedicara a delinear la personalidad y la actuación en nuestro país de este personaje, a quien define como “*misionero del fascismo en el Uruguay*”.¹⁶ Los esfuerzos

¹⁶ Juan ODDONE, “Serafino Mazzolini: un misionero del fascismo en Uruguay (1933-1937)”, en: Ercole SORI (comp.), *Le Marche fuori dalle Marche. Migrazioni interne ed emigrazione all'estero tra XVIII e XX*

de Mazzolini por fascistizar la colectividad italiana de Uruguay resultaron, según Oddone, en buena medida frustráneos, ya que “*tropezaron por lo pronto con la idiosincracia liberal y republicana, tan arraigada en las tradiciones garibaldinas de la primera fase inmigratoria*”, y “*tampoco pudieron operar en el terreno siempre fértil de los italianos recién llegados, dados los ínfimos aportes migratorios registrados durante los últimos años*”.¹⁷ Su actividad, sin embargo, fue suficientemente provocativa como para generar la reacción airada del movimiento opositor a Terra y de los sectores antifascistas de la colectividad italiana, que lo consideraron un peligroso elemento de división. Tanto en la prensa opositora montevideana como en la del interior se encuentran múltiples referencias a sus actividades proselitistas, acompañadas, invariablemente, de duras críticas. La identificación de la oposición con el antifascismo era una consecuencia natural de su defensa del sistema democrático, pero también fue fomentada por las simpatías de algunos prominentes hombres del régimen “*marzista*” por el fascismo y por el Duce, así como por las fluidas relaciones de muchos de ellos con el Ministro Mazzolini. En especial, merecen señalarse los reiterados gestos de simpatía y especial deferencia del Presidente Terra hacia el joven diplomático italiano.¹⁸ Dichas actitudes motivaron elogiosos comentarios de la publicación fascista L’ITALIANO, así como la reiterada condena de los órganos de prensa opositores. Cabe agregar que las denuncias en torno a las simpatías del elenco gobernante hacia el régimen italiano y su representante local se vieron alimentadas, sin duda, por el

scolo., *Cuaderni di “Proposte e ricerche”*, n. 24, Ancona, 1998, pp. 566-580. En este artículo Oddone incursionó en el tema de la posición uruguaya ante la crisis de Etiopía (Cfr: *Ibid*, pp.573-578).

¹⁷ *Ibid*, pp. 571-572.

¹⁸ Entre los múltiples ejemplos que podrían citarse, merece destacarse un episodio cuyos alcances político-ideológicos no escapan al lector, como no pasaron desapercibidos para las autoridades italianas de entonces. El suceso fue relatado en la publicación “*CORRIERE DIPLOMATICO E CONSOLARE*”, de Roma, en un artículo titulado “*Un gesto significativo del Presidente Terra*”. Allí se da cuenta de un episodio que constituía, a juicio de quien escribía, el mejor corolario de cuanto se había venido señalando, de tanto en tanto, en aquellas columnas, “*sobre la consideración y el afecto que el Ministro Plenipotenciario de Italia en Montevideo gr.uff. Serafino Mazzolini ha sabido granjearse*” y de cuanto prestigio y admiración ha asegurado “*para nuestro país y para el Régimen Fascista en los ambientes responsables de la política y de la vida intelectual uruguaya*”. Relataba el articulista que al regresar al Uruguay luego de su licencia, Mazzolini había sido obsequiado por la comunidad italiana con un banquete de 1200 cubiertos. De manera imprevista, se había hecho presente en la reunión el Presidente Gabriel Terra, acompañado por el Ministro de Defensa, siendo saludado con calurosos aplausos por parte de los asistentes, quienes le pidieron que hiciera uso de la palabra. Según el relato de la publicación italiana, Terra habló de Mussolini, exaltando su genio constructivo, y concluyó elogiando la disciplina del pueblo italiano que, después de tantos trabajos, había encontrado finalmente el hombre capaz de conducirlo a sus grandes destinos. Siguió a sus palabras un fuerte aplauso, agradeciendo luego Mazzolini al Jefe de Estado, “*che ha lasciato il convito, salutando romanamente e romanamente rispondendo al saluto*”. (Recorte del “*Corriere Diplomatico e Consolare*”, Roma, 20 de noviembre de 1933. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 1, 1931-1935, Carpeta 4: “1932. Dr. Serafino Mazzolino. Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Italia”). Si bien es preciso tener presente que en esos momentos el gobierno uruguayo había emprendido febriles gestiones para contrarrestar los efectos de las tratativas ítalo-argentinas por compras de carne (Misión Ramos Mejía, en agosto de 1933), cifrando esperanzas en que Mazzolini fuese un importante respaldo para las mismas, creemos que el componente ideológico del saludo “*romano*” (fascista) del Presidente Terra –a estar a este relato- excede largamente la estrategia de complacer al representante diplomático de Italia...

inequívoco tono en que el diario oficialista EL PUEBLO informaba sobre las actividades del referido diplomático.¹⁹

II.- LA POSICIÓN URUGUAYA FRENTE AL CONFLICTO ÍTALO-ETÍOPE Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES A ITALIA POR LA S.D.N.

II.1. El conflicto ítalo- etíope y la diplomacia “ginebrina”.

La agresión a Etiopía perpetrada por el régimen fascista en octubre de 1935 ha motivado una abundante bibliografía, destinada a analizar tanto los antecedentes de la política colonial del régimen fascista, como sus entretelones y estrategias, en el marco de las tensiones del escenario europeo de los años treinta. También ha sido objeto de análisis por parte de quienes ven en dicho conflicto una de las causas de la Segunda Guerra Mundial. No podemos, en el marco de esta breve ponencia, abordar un comentario de la misma ni un pormenorizado relato de los antecedentes del conflicto.²⁰ Sí haremos un breve repaso de las instancias más inmediatas a su inicio, que tuvo detonante más próximo en el incidente ocurrido el 5 de diciembre de 1934 entre tropas italianas y fuerzas etíopes en Oual-Oual, región ubicada en una zona fronteriza, no demarcada, entre la Somalia italiana y Etiopía. A partir de entonces las reclamaciones italianas y las respuestas etíopes se sucedieron, motivando la intervención de la SDN –ambos Estados eran miembros del organismo- y múltiples gestiones diplomáticas por parte de las grandes potencias y de los enviados de la SDN. Para mediados setiembre de 1935 los acontecimientos comenzaron a precipitarse. Las gestiones internacionales concluyeron en una propuesta elaborada por el Comité de los Cinco nombrado por la SDN y dada a conocer el 18 de setiembre. El plan proponía la aceptación, por parte del Emperador Haile Selasie de un número de Consejeros nombrados por la SDN y que actuarían bajo la dirección del Consejo de dicha sociedad. El Negus aceptó tomar el plan como base de las negociaciones, a pesar de que el mismo -aunque mantenía la soberanía etíope nominalmente intacta- de hecho transfería la autoridad administrativa a los representante de la SDN. Sin embargo, antes de que su aceptación fuese tratada por el Consejo, Mussolini ya había rechazado las propuestas, a pesar de que las mismas, a juicio de Walters, “*habían cubierto por completo las quejas expuestas en el memorándum italiano*”. La razón del rechazo, obviamente, era la determinación de Mussolini de emprender la expansión territorial. A partir de ese momento, el camino hacia la guerra no tendría retorno. El 28 de setiembre Haile Selassie comunicó a la SDN que no podía dilatar más la orden de movilización general. Mussolini ordenó al General de Bono que atacase en la madrugada del 3 de octubre. En la mañana de ese mismo día, el Duce telegrafió al Consejo de la SDN que “*la amenazadora actitud del Emperador*”, [...había]

¹⁹ Por ejemplo, cfr: EL PUEBLO, Montevideo, 17 de setiembre de 1935, pág.7, “*Ante el próximo regreso del Dr. S. Mazzolini.- Semblanza del distinguido Ministro de Italia en el Uruguay*”.

²⁰ Entre esa abundante bibliografía, cabe destacar: Angelo DEL BOCA, *The Ethiopian War. 1935-1941*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 1969; Brice HARRIS, Jr., *The United States and the Italo-Ethiopian Crisis*. Stanford University Press, Stanford, California, 1964; Rosaria QUARTARARO, *Roma tra Londra e Berlino. La politica estera fascista dal 1930 al 1940*. Roma, Bonacci Editore, 1980; F.P . WALTERS *Historia de la Sociedad de Naciones*. Madrid, Tecnos, 1971; Renzo DE FELICE, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso. 1939-1936*. Einaudi, 1ª ed. 1974.

obligado al Gobierno italiano a tomar las medidas necesarias para su defensa".²¹ No hubo declaración de guerra. Horas más tarde el gobierno etíope comunicaba que el ejército italiano había cruzado la frontera y que aviones italianos habían comenzado a bombardear poblaciones etíopes.

El 5 de octubre el Consejo dio a conocer su informe en el que, a pesar de la indudable actitud de benevolencia hacia Italia que albergaban todos sus integrantes -deseosos de evitar una confrontación con Mussolini- "*en lenguaje de estudiada moderación, rechazó la tesis italiana en todos los aspectos esenciales*".²² El informe fue aprobado el día 7 por el Consejo de la SDN. Ahora, de acuerdo a las estipulaciones del Pacto, el Consejo debía establecer si realmente existía un estado de guerra entre Italia y Etiopía y, de ser así, si la guerra había comenzado con violación del Pacto de la SDN. El dictamen respectivo fue aprobado el 7 de octubre por todos los integrantes del Consejo, a excepción de Italia, y los antecedentes remitidos a todos los miembros de la SDN, mientras que la Asamblea de la Sociedad era convocada para sesionar el 9 de octubre.

II. 2. La posición uruguaya (1935-1936).

Mientras tanto, ¿qué sucedía con la opinión pública uruguaya?²³ Las alternativas del conflicto entre Italia y Etiopía no pasaban desapercibidas a nivel local. La prensa montevideana publicaba los abundantes cables de las agencias de noticias –cuya reproducción en muchos casos abarcaba una página entera-, pautando la evolución de la controversia. Y al hacerlo, en forma implícita o explícita, también daba su opinión, instalando así en el seno de la opinión pública uruguaya el debate en torno al tema en sí y a la posición que debería asumir el Uruguay en el caso de ser llamado a opinar sobre el mismo, en la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, convocada para los primeros días de setiembre de 1935. Los órganos de prensa opositores al *terrismo* pusieron de manifiesto –aunque con diferentes estrategias propagandísticas, su opinión crítica hacia la política internacional de la Italia fascista. El *batllista* EL DIA venía destinando considerable espacio a la información sobre el conflicto, desnudando las intenciones expansionistas italianas pero también advirtiendo que tras la posición británica, explicitada en términos de defensa del Pacto y de la SDN, bien podía ocultarse "*el verdadero motivo de su actitud frente a Italia que no sería otro que el de salvaguardar la integridad de su imperio africano, amenazado en su punto vital –las nacientes del Nilo- por la ocupación italiana de Etiopía*".²⁴ No obstante, no hemos encontrado en este diario, en el período anterior a que se conocieran las primeras instrucciones libradas por la Cancillería a nuestra Delegación en Ginebra –éstas se conocieron el 24 de octubre-, una mención expresa a cuál debería ser la

²¹ Ibid, pág. 629.

²² Ibid, ibid.

²³ La distancia que existe entre el estado real de la opinión pública de un país en un momento determinado, y lo que el investigador puede percibir a través de la compulsa de los principales órganos de expresión a su disposición –para este caso, la prensa escrita- es, seguramente, significativa. Soy consciente de esta limitación y, por lo tanto, debo advertir que lo que he intentado aquí es solo una aproximación a la opinión pública, basándome fundamentalmente, en el análisis de algunos –no todos- los periódicos que eran expresión de los principales sectores políticos del país.

²⁴ EL DIA, 20 de agosto de 1935, pág. 4: "*El conflicto ítalo-etíope*".

posición de Uruguay, aunque hubieses alusiones indirectas a través del elogio de otros pronunciamientos.²⁵ El órgano nacionalista opositor EL PLATA, dirigido por Juan Andrés Ramírez, también seguía de cerca la situación internacional, aunque su cobertura era menos abundante. A través de comentarios laterales o en el marco de su diaria polémica con los órganos “*situacionistas*”, su posición contraria a la aventura colonial fascista era evidente. Sin embargo, el día antes de que la Cancillería enviara sus instrucciones al Ministro Alberto Guani –representante diplomático en Francia y delegado habitual del país ante la SDN²⁶- EL PLATA explicitó su posición en un artículo donde la condena a la Italia fascista iba de la mano con la admiración por la Italia “*libre*” que había aportado sus hijos al desarrollo del Uruguay.²⁷ El también opositor EL PAIS, órgano del *nacionalismo independiente*, denunció la agresión que preparaba Italia y lo hizo en términos paradigmáticos de cómo vivía un importante sector de la sociedad uruguaya esa imbricación entre el pleito interno abierto en 1933 y la lucha política ideológica que conmovía la escena mundial: “*la aventura fascista –denunció- contaba con simpatizantes en nuestro país*”; éstos eran los “*fascistas vergonzantes*” que se encontraban en las filas de los “*denodados libertadores del 31 de marzo*”. También procuró ilustrar a sus lectores sobre los aspectos jurídicos del conflicto, aunque, al igual que EL DIA, no explicitó, antes del 24 de octubre, su opinión en torno a cuál debía ser la posición de Uruguay en la Sociedad de las Naciones.²⁸

Entre los principales órganos “*situacionistas*”, todos ellos simpatizantes confesos de la Italia fascista, existieron no obstante, algunos matices significativos en relación al tema que venimos analizando. EL PUEBLO, que respondía a la orientación del propio Presidente de la República y que tenía como redactor responsable en este período al senador y terrateniente Domingo Bordaberry, daba continuas muestras de su simpatía por la Italia fascista y su representante diplomático en Montevideo, al mismo tiempo que presentaba la información relativa al conflicto ítalo-etíope, con un enfoque orientado siempre a favorecer la posición italiana. Su visión sobre lo que debía ser la posición uruguaya en torno al tema era congruente con su postura pro-italiana, llegando de hecho a fundamentar la no toma de posición.²⁹ EL DEBATE, órgano del sector *herrerista* del Partido Nacional, tuvo en el período que estamos analizando, una posición ambigua. De hecho, no hubo en sus páginas una explícita toma de posición, salvo para criticar a la

²⁵ Por ejemplo, cfr: EL DIA, 8 de setiembre de 1935, pág. 5: “*La doctrina de América*”.

²⁶ Alberto Guani (1877-1956), político de filiación colorada, inició su carrera pública en 1908 como diputado, y en 1911, su carrera diplomática –como representante ante Austria-Hungría- en la que cumpliría funciones en forma ininterrumpida hasta junio de 1938, cuando asumió el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores (1938-1943). Guani fue sin duda uno de los diplomáticos uruguayos más notorios, notoriedad que se explica no solo por su gestión al frente de la cartera en la singular coyuntura de la Segunda Guerra Mundial –durante la que se procesó el entusiasta alineamiento pro-aliado del país- sino también por su anterior gestión ante la SDN, integrando el Consejo de dicha Sociedad durante tres períodos (1922-1924), presidiéndolo en uno de ellos (1924), habiendo actuado, asimismo, como Presidente de la Asamblea de la SDN (1927). (un esbozo biográfico de Guani, en: Ana María Rodríguez Ayçaguer, *Uruguay y la conquista italiana de Etiopía. 1935-1938*, avance de investigación inédito, abril de 2001, pp. 3-10)

²⁷ EL PLATA, 13 de setiembre de 1935, pág. 3: “*Definiendo posiciones ante la tragedia inminente*”.

²⁸ EL PAIS, 15 de setiembre de 1935, pág. 5: “*Los fascistas vergonzantes del Uruguay*”; y 13 de setiembre de 1935, págs. 5 y 11: “*El problema de Ginebra en su aspecto histórico y jurídico*”.

²⁹ Cfr: EL PUEBLO, 6 de setiembre de 1935, pág. 6, editorial: “*El Uruguay y el Conflicto Italo-Abisinio*”.

Sociedad de las Naciones y expresar y la conveniencia de que nuestro país se retirara de dicha organización, deslizado asimismo afirmaciones que parecían ubicarlo de parte de la débil Etiopía.³⁰ Sin embargo, el despliegue militarista y los preparativos bélicos de Italia para invadir al país africano, solo le merecieron comentarios de admiración.³¹

LA MAÑANA, órgano del sector *riverista* del Partido Colorado, se diferenció, sin embargo, claramente de EL PUEBLO y EL DEBATE, por su defensa de la independencia etíope y, simultáneamente, de la permanencia de Uruguay en la Sociedad de las Naciones.³² No sabemos quien era el autor de estos artículos del órgano del *riverismo*, pero suponemos que los mismos respondían a la orientación del máximo dirigente de aquel sector, Pedro Manini Ríos, personalidad muy vinculada, a través de diversas funciones públicas, a la política exterior del país.³³

En medio de este clima, la Cancillería uruguaya permanecía en expectante silencio, decidida a hablar cuando esto fuese absolutamente inevitable³⁴. La Asamblea de la S.D.N.

³⁰ Así, expresó: “*Ya cae en escombros la Liga de Naciones. [...] Fórmulas escurridas frente al Japón y a Italia y fallos lacerantes para el Paraguay, ayer, y hoy para Abisinia.- Nada tienen que hacer en tan sangrienta pantomima las repúblicas que como la nuestra viven dentro del derecho*”. EL DEBATE, 5 de setiembre de 1935, pág. 3: “*La Liga perece*”.

³¹ Al respecto, cfr. EL DEBATE, 12 de setiembre de 1935, pág. 4: “*El sueño de los Césares en marcha...*”.

³² LA MAÑANA, 5 de setiembre de 1935, pág. 1: “*El conflicto ítalo-etíope- La posición del Uruguay y de los uruguayos*”. Sostenía LA MAÑANA, el día 6 de setiembre, p.1, que la “*descontada impotencia de [..la SDN] para detener el impulso bélico de Italia*”, que venía a sumarse a otros fracasos y errores protagonizados por dicha organismo multilateral, ponía en tela de juicio su eficacia. Frente a esto, y reconociendo sus debilidades e imperfecciones congénitas, de todos modos –sostenía categóricamente el órgano *riverista*- “*debemos mantenernos estrictamente dentro de la organización*”. (*El conflicto ítalo-etíope, la Sociedad de las Naciones y el Uruguay*). Ver también, en la misma edición, pág. 3: “*El Uruguay en la Sociedad de las Naciones*”; así como el editorial del día 15 de ese mes: “*Debemos permanecer dentro de la Sociedad de las Naciones*”.

³³ En especial, cabe recordar dos circunstancias de relevancia para el análisis de su posición frente al conflicto que nos ocupa: su participación como delegado del Uruguay a la 2ª Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en 1921, oportunidad en la que había pronunciado un discurso en relación con el alcance que podría tener la aplicación del artículo XVI del pacto de la Sociedad, opinión que la Cancillería utilizaría como uno de los fundamentos de su posición al formular reservas en relación a la aplicación de las sanciones a Italia. La segunda –y no menos importante- es que era amigo personal de Alberto Guani. Al respecto, cfr: Carlos Manini Ríos, “A modo de prolección”, en Enrique Arocena Olivera, *Evolución y apogeo de la diplomacia uruguaya. 1828-1948*, cit., pág. X). El respaldo del *riverismo* –y en último término, de P. Manini Ríos- a Guani quedó evidenciado cuando, al darse a conocer la designación de éste como Delegado de Uruguay a la Asamblea de la Sociedad de las Naciones próxima a reunirse en Ginebra, el diario *herrerista* lo hizo objeto de un duro ataque. En esa oportunidad, LA MAÑANA asumió su calurosa defensa. Al respecto, cfr: LA MAÑANA, 9 de setiembre de 1935, pág. 3: “*Nuestro delegado en Ginebra*”.

³⁴ Sin embargo, ante la expectativa creada en la opinión pública, EL PUEBLO publicó un reportaje al canciller José Espalter (político colorado de extensa carrera pública, que estuvo al frente de la Cancillería entre marzo de 1935 y mayo de 1938), prueba de que en los círculos gobernantes se consideró oportuno brindar alguna información “tranquilizadora”. Preguntado sobre cuál sería la posición de Uruguay en la S.D.N., el Canciller tuvo la oportunidad de aclarar que la reunión que se anunciaba en Ginebra para esos días era la del Consejo, órgano que Uruguay no integraba. En el caso de que el tema pasase a la Asamblea, el Ministro señaló que se enviarían las instrucciones precisas que se juzgara conveniente, agregando: “*que el*

comenzaría sus sesiones el 9 de setiembre y en previsión de que el espinoso tema fuese abordado en dicho ámbito, el canciller telegrafió a Guani: “*recomiendo armonizar puntos de vista con países americanos pero Delegación no tomará decisión sin antes informar esta Cancillería y recibir instrucciones*”.³⁵ La Asamblea inició el debate general el 11 de setiembre, produciéndose el esperado pronunciamiento de Gran Bretaña y Francia en apoyo al cumplimiento del Pacto.³⁶ Ese mismo día Guani telegrafió a Espalter informándole que Argentina, México y Chile “*han hecho ya declaraciones directas o indirectas firme adhesión pacto Liga*”, y al preverse nuevas intervenciones de países latinoamericanos, solicitaba instrucciones, en la eventualidad de que tuviese que participar en los debates.³⁷ Espalter le respondió: “*Llegada ocasión expresar declaraciones Delegación deberá apoyar principios jurídicos pacto, de acuerdo orientación pacifista del Uruguay y espíritu americano, pero destacará si lo considera oportuno vinculación tradicional con la nación italiana*”.³⁸ Estas instrucciones, en su brevedad, eran la expresión fiel del espíritu que, como tendremos oportunidad de señalar, guiaría la estrategia diseñada por los responsables de la política exterior uruguaya en aquella coyuntura.

No obstante, Guani -ya que parece indudable que su opinión era la decisiva en el seno de la Delegación- entendió que era preferible no hablar por el momento, considerando que la “*ocasión de expresar declaraciones*” llegaría si el conflicto por aplicación del artículo 15 u otro, pasase a consideración de la Asamblea de la S.D.N.³⁹ Parece obvio que la intención era la de preservar, mientras esto fuese posible, las mejores relaciones con Italia, actitud que, por otra parte, fue adoptada por otros muchos países.

El silencio de la Delegación uruguaya debió parecer alarmantemente sugestivo a los sectores antifascistas locales, acostumbrados al protagonismo que Uruguay solía tener en aquellos foros internacionales. El 17 de setiembre, el diputado comunista Eugenio Gómez planteó en la Cámara un pedido de informes al Ministro de Relaciones Exteriores, “*sobre la política seguida por el Gobierno, al considerarse en la Liga de las Naciones, el conflicto Italo-Etíope*”.⁴⁰ En su respuesta, Espalter reivindicó la potestad del Poder Ejecutivo para manejar en forma reservada determinados aspectos de la política exterior, aunque accedió

Uruguay no tiene porqué asumir una actitud efectiva ni debe intervenir en la discusión con vehemencia [...] los conflictos tienen que ser definidos por quienes viven cerca de los presuntos focos congestivos [...]”. EL PUEBLO, 2 de setiembre de 1935, pág. 5: “*El Uruguay y su actitud en la Liga de Naciones*”.

³⁵ DIPLOMACIA a DELEGACIÓN DEL URUGUAY EN PARÍS, Montevideo, 6 de setiembre de 1935, Tel. M.4723. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 3: “*Notas enviadas y recibidas*”.

³⁶ Cfr: F.P. WALTERS, *Historia de la Sociedad de Naciones*, cit., pág. 625.

³⁷ DELEGACIÓN al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Ginebra, 13 de setiembre de 1935, Tel. D.2. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 3: “*Notas enviadas y recibidas*”.

³⁸ DIPLOMACIA a DELEGACION URUGUAY (GINEBRA), 14 de setiembre de 1935, Tel. Cifrado, N° 859. (ibid).

³⁹ DELEGACIÓN al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Ginebra, 16 de setiembre de 1935, Tel. D.4. (Ibid)

⁴⁰ El mismo fue transmitido al día siguiente al canciller Espalter por el Presidente de la Cámara de Representantes, Julio César Estol. (Ibid)

en el caso concreto, a poner en conocimiento del parlamento lo actuado hasta el momento, transcribiendo el intercambio de comunicaciones telegráficas entre la Cancillería y la delegación en Ginebra que hemos reseñado más arriba.⁴¹

Al trascender esta información al ámbito parlamentario, sus repercusiones en las diferentes corrientes de opinión no se prestaron a una interpretación esquemática, según la cual los sectores opositores habrían unánimemente criticado lo actuado y los “*situacionistas*” apoyado la gestión de la Cancillería. La situación fue más compleja, evidenciando no solo las tensiones a la interna de los sectores que habían apoyado la “*Revolución de marzo*” –las malas relaciones entre el *herrerismo* y el *riverismo*, por ejemplo, eran notorias- sino el peso que podían llegar a tener posiciones jurídico-diplomáticas y determinadas trayectorias personales en la larga duración de la política exterior uruguaya. Llama la atención, en efecto, que ni EL DEBATE ni EL PUEBLO, ambos “*marzistas*”, se hicieran eco del informe de Espalter. El órgano *riverista* LA MAÑANA, por el contrario, reprodujo dicho informe⁴² y dedicó un artículo a comentar favorablemente la posición adoptada por la Cancillería.⁴³ Es interesante, asimismo, comprobar que el opositor, EL PLATA apoyó también la posición de la Cancillería.⁴⁴ EL BIEN PÚBLICO se limitó a transcribir el informe del Canciller, pero sin agregar ningún comentario.⁴⁵ Mientras tanto, por una vez, los más estridentes voceros opositores, el *nacionalista* EL PAIS y el *batllista* EL DIA, coincidieron con sus eternos contrincantes *herrerista* y *terrlista*, ya que mantuvieron un sugestivo silencio en torno al tema, sin mencionar siquiera la existencia del informe de Espalter al Parlamento.

Para alimentar suspicacias varias, en la segunda mitad del mes de setiembre, simultáneamente a la decisión de apoyar en la S.D.N. los “*principios jurídicos del pacto*”, el régimen *terrlista* y sus portavoces oficiosos, emitieron algunas explícitas señales claramente amistosas hacia la Italia fascista, en especial cabe señalar dos hechos: la cobertura realizada por los órganos “*situacionistas*” del retorno al Uruguay del Ministro Mazzolini –y la presencia de connotados integrantes del régimen en su recibimiento-⁴⁶, y la invitación para visitar el país realizada al destacado científico italiano y prominente figura del régimen fascista, Guillermo Marconi.⁴⁷

⁴¹ José Espalter a Julio César Estol, 24 de setiembre de 1935, (Ibid).

⁴² LA MAÑANA, 27 de setiembre de 1935, pág. 3: “*El Uruguay y el conflicto ítalo-etíope*”.

⁴³ LA MAÑANA, 28 de setiembre de 1935, pág. 3: “*Uruguay en el conflicto entre Italia y Etiopía*”.

⁴⁴ EL PLATA, 28 de setiembre de 1935, pág. 3: “*En Ginebra. La actitud de nuestro Gobierno*”.

⁴⁵ EL BIEN PÚBLICO, 27 de setiembre de 1935, pág. 2: “*El Uruguay y el conflicto ítalo-etíope. La Cancillería contesta un pedido de informes de la Cámara de Diputados*”.

⁴⁶ Cfr: EL PUEBLO, Montevideo, 17 de setiembre de 1935, pág.7, “*Ante el próximo regreso del Dr. S. Mazzolini.- Semblanza del distinguido Ministro de Italia en el Uruguay*”; LA MAÑANA, 27 de setiembre de 1935, pág. 14: “*Esta tarde llegará el Ministro de Italia, Dr. Mazzolini*”.

⁴⁷ Marconi, considerado el inventor del sistema de señales por radio y Premio Nobel de física, era Presidente de la Academia de Italia e integrante del *Gran Consiglio del Fascio*. La visita finalmente no llegó a materializarse –Marconi debió regresar precipitadamente a Italia desde Brasil, reclamado por su gobierno ante

El 2 de octubre, en la víspera del inicio de la invasión italiana del territorio etíope, Guani escribió a Espalter, adelantándole algunas reflexiones sobre el conflicto entre Italia y Etiopía, “*así como sus proyecciones y ulterioridades*”.⁴⁸ En su planteo del tema había pistas claras no solo sobre lo que pasaba y podría pasar, sino sobre los intersticios por los que un país como Uruguay podía maniobrar en situación tan delicada. También demostraba clara conciencia de las complicaciones que el desarrollo de los acontecimientos podrían plantear a su gobierno, en un párrafo final que merece la transcripción: “*He creído, Señor Ministro, de mi deber esbozar la situación general del problema al cual se halla abocada la Institución de Ginebra en estas horas difíciles y cargadas de formidables amenazas. Aunque sé bien que la cuestión de los procedimientos, por importante que sea, debe ceder ahora su lugar a la fuerza de los acontecimientos. Pero, conviene que nuestra opinión pública esté debidamente informada de todo: de las profundas complicaciones del problema como de sus derivaciones posibles, pues, los que se llaman aquí Negocios Extranjeros y entre nosotros Relaciones Exteriores pueden, en un momento dado, convertirse en los más domésticos de todos los negocios, ligándose a ellos no sólo cuestiones en que están envueltos los sentimientos más profundos de un pueblo, sino también sus intereses, su comercio, sus industrias y su prosperidad. [...]*”.⁴⁹

Los acontecimientos se habían precipitado y para la Cancillería uruguaya la hora de las definiciones había llegado. El 3 de octubre, al conocerse las primeras informaciones sobre el inicio de las hostilidades, la Cancillería uruguaya decidió sondear discretamente la opinión de los países vecinos, instruyendo en ese sentido a sus representantes en Buenos Aires, Rio de Janeiro y Santiago de Chile.⁵⁰ Las respuestas no llegarían de inmediato, aunque no podemos descartar que algunas informaciones urgentes fuesen transmitidas telefónicamente. El 6 de octubre el Embajador uruguayo en Buenos Aires, Eugenio Martínez Thedy, respondió que el “*...Gobierno Argentino ha enviado instrucciones a sus delegados en Ginebra para que reconozcan el principio de las sanciones establecidas en el artículo 16 del pacto y contribuyan a que sean aplicadas pero dentro del marco de las reservas que la Sociedad de las Naciones estableció en Octubre del año 1921 y cuyas modalidades y variantes ofrecen la posibilidad de darles a aquellas aplicaciones atenuadas. [...]*”.⁵¹ El mismo día llegaría información sobre la posición del gobierno de

el inminente inicio de las hostilidades en el Africa Oriental-, pero el repaso de las gestiones oficiales que el mismo motivó, así como de sus repercusiones en la prensa montevideana constituyen un barómetro para medir la presión que el conflicto ítalo-etíope estaba ejerciendo sobre el elenco de gobierno. (cfr.: AMREU, Sección URUGUAY, Caja 16 (1935), Carpeta 2: “*Ing. Guillermo Marconi: Visita al Uruguay*”)

⁴⁸ (Alberto Guani a José Espalter, París, 2 de octubre de 1935; recibido en la cancillería el 10 de octubre. AMREU, Sección ITALIA, Caja 3, 1935-1939, Carpeta 1).

⁴⁹ Ibid, ibid.

⁵⁰ Tel N° 911, 3 de octubre de 1935, 20:00hs, para URUFLUMEN, Rio de Janeiro, y luego retransmitido a Buenos Aires y Santiago de Chile. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7]

⁵¹ Martínez Thedy (Buenos Aires) a Diplomacia, Tel. N° 28, urgente, cifrado. (Ibid, ibid)

Chile: ratificar el respeto de Chile por los Tratados y compromisos internacionales contraídos y, con respecto a la aplicación de sanciones, Chile las acompañaría “*en la eventualidad de que hubiese acuerdo y acción conjunta de Francia Inglaterra [...]*”.⁵² La respuesta del Embajador uruguayo en Rio de Janeiro, Juan Carlos Blanco, tuvo la particularidad de incluir la opinión aprobatoria del gobierno brasileño sobre las instrucciones dadas por la Cancillería uruguaya a la delegación en Ginebra, lo que dice mucho sobre la relación del régimen de Terra con el de Vargas.⁵³ A su vez, el 3 de octubre el Ministro uruguayo en Washington, José Richling, informaba sobre la posición de Estados Unidos: el Departamento de Estado seguía con la mayor atención los acontecimientos de Etiopía, y no deseando apresurarse, esperaba a que la SDN declarase el estado del guerra, para luego hacerlo Estados Unidos y así, de acuerdo a la Resolución de Neutralidad, se impondría el embargo de material de guerra, etc., a ambos beligerantes.⁵⁴

El día 7 de octubre, Guani informó que la Asamblea consideraría las últimas resoluciones del Consejo de la SDN, donde se establecía que Italia se hallaba en estado de ruptura del pacto, y concluía: “*Ruego telegrafiarle enseguida orientaciones Gobierno Uruguayo. Adelántole uniformidad criterio países representados Consejo sin excepción*”.⁵⁵ El tono de Guani era perentorio y el gobierno uruguayo no podía dilatar más el envío de instrucciones específicas a su Delegación en Ginebra. Para discutir el tema se convocó a una sesión especial del Consejo de Ministros, que se reunió en la mañana del 8 de octubre. Esa tarde Espalter telegrafió a Guani: “*El Sr. Ministro conoce nuestros vínculos de amistad por Italia; pero si hay elementos de juicio suficiente para considerarla desconocedora del pacto jurídico que hemos adoptado en la Sociedad de las Naciones el Sr. Ministro actuará en consecuencia. En cuanto a las sanciones como pueden ser ocasionalmente peligrosas y contraproducentes deben votarse las mínimas y las que no tengan carácter activo, siguiendo la tendencia que localice la guerra en la región colonial. Contando con tiempo el Sr. Ministro consultará con esta Cancillería las sanciones a votar*”.⁵⁶

* * *

⁵² Tel. L.3982, procedencia Chile, para Diplomacia (recibido 22:10), cifrado. (Ibid, ibid)

⁵³ Tel. L.464, de URUFLUMEN para Diplomacia, enviado; 21:00 del día 7, cifrado. (Ibid, ibid)

⁵⁴ Sin embargo, Roosevelt se adelantaría a la decisión de la SDN. Cfr: José Richling a José Espalter, Washington, 3 de octubre de 1935, y 7 de octubre de 1935. AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 3: *Notas enviadas y recibidas*).

⁵⁵ Tel. procedente de Paris (18:50) para Diplomacia (rec. 17:30 del 8 de octubre de 1935). Ibid.

⁵⁶ Tel N° 919, hora 14:15, Diplomacia a Delegación Uruguay en Ginebra, Cifrado. Ibid.- La decisión adoptada tomó estado público y los comentarios que en algunos casos acompañaron la información respectiva –o la supresión de parte de la misma- ofrecen indicios sobre las reacciones que aquel pronunciamiento provocó en distintos sectores del espectro político local. Cfr: EL DEBATE, 9 de octubre de 1935, pág. 3, “*En el Consejo de Ministros se habló de la actitud de Uruguay frente a la Guerra*”; EL PUEBLO, 9 de octubre de 1935, pág. 6: “*La actitud del Uruguay ante el pedido de sanciones para Italia*”; EL PAIS, 10 de octubre de 1935, pág. 5: “*Lavándose las manos como Pilatos*”; EL PLATA, 9 de octubre de 1935, pág. 3: “*Nuestro Gobierno frente al conflicto*”. LA MAÑANA, que había apoyado desde su página editorial los pasos que venía dando la Cancillería, sugestivamente no comentó la realización del Consejo de Ministros ni las instrucciones adoptadas. El batllista EL DIA, tampoco informó sobre la reunión del Consejo ni ese día ni el siguiente

El 10 de octubre le llegó el turno a la Delegación uruguaya de exponer su posición en la Asamblea de Ginebra. Esa noche, Guani telegrafió al Canciller: “*Delegado Guani expuso esta tarde Asamblea procediendo acuerdo espíritu sus instrucciones adhesión Uruguay principios jurídicos pacto y haciendo además votos porque conflicto Italo Abisinio llegue solucionarse vías conciliatorias y pacíficas*”.⁵⁷ En su discurso Guani adelantó la intención uruguaya de plantear en el Comité de Coordinación las dificultades prácticas para la aplicación del Art. 16, fundamentalmente en lo concerniente a: “*1º) la situación especial en la que podían encontrarse algunos países en razón de su situación geográfica; 2º) las dificultades relacionadas con lo que se podrían denominar ‘sanciones personales’, que consistirían en interrumpir, por ejemplo, todas las relaciones entre los nacionales y los pertenecientes al país en ruptura del pacto, cuando se trata de países donde el elemento extranjero representa un porcentaje importante de su población*”. Y agregó a continuación, de acuerdo a las instrucciones recibidas, la alusión a los lazos que unían Uruguay a Italia: “*Permítaseme, en esta ocasión y con referencia a ésto, declarar que la inmigración originaria de uno de los países desagraciadamente en juego goza en Uruguay de una simpatía profunda y unánime; la inteligencia y las cualidades morales de estos extranjeros siempre han hecho honor a la magnífica historia de su patria*”. También estuvo presente la alusión a la tradición uruguaya de respeto a sus compromisos internacionales, expresando: “*Uruguay, que fue uno de los primeros en firmar el Pacto de la Sociedad de las Naciones, permanece fiel a su espíritu de colaboración y de acción colectiva internacional*”. El delegado uruguayo había finalizado su alocución haciendo votos ardientes por que *este lamentable conflicto* pudiese dirimirse “*en la verdadera atmósfera de Ginebra, es decir por las fórmulas de paz, de conciliación y de amistad*”.⁵⁸ No hubo en las palabras del delegado uruguayo, vale la pena recalcarlo, ni una sola palabra de condena hacia la agresión italiana.

Finalmente, la Asamblea aprobó la resolución adoptada por el Consejo de la SDN: de los 54 países miembros, 50 manifestaron su acuerdo; Italia votó en contra, mientras que Albania, Austria y Hungría se abstuvieron. La resolución incluía, asimismo, una invitación a los miembros de la Sociedad a constituir un Comité de Coordinación encargado de estudiar las sanciones a aplicar en el marco del artículo 16 del Pacto, y que estará integrado por un delegado de cada uno de los países sancionistas. Guani fue autorizado a integrar dicho Comité en comunicación que, reafirmando el espíritu “minimalista” con que Uruguay había votado las sanciones, le ordenaba: “[...] *adherirá solo sanciones mínimas no activas y que no puedan acarrear conflictos internacionales*”.⁵⁹

* * *

⁵⁷ Tel. D9, procedente de Ginebra, 10 de octubre de 1935, 20:35 hs., Italcable, de Delegación para Diplomacia, recibido 18:15hs. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope...*”, etc., cit.]

⁵⁸ El texto completo del discurso pronunciado por Guani en francés, fue enviado por éste adjunto a nota N° 50-1935, del 16 de octubre, recibida en la Cancillería el 26 de ese mismo mes. [AMREU, Sección ITALIA, Caja 3, 1935-1939, Carpeta 1]

⁵⁹ Tel. N° 933, Cifrado, Montevideo, 10 de octubre, hora 20:00, para Delegación Uruguay, Ginebra. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope...*”, etc., cit.]

En su primera reunión el Comité de Coordinación adoptó la propuesta de prohibición inmediata de exportación y reexportación directa o indirectamente a Italia de armas, municiones y material de guerra, invitando a los gobiernos de los Estados miembros a comunicar a la brevedad al Secretario General las disposiciones adoptadas en ese sentido.⁶⁰ Obviamente, el cumplimiento de esta resolución no revestía complicación alguna para el gobierno uruguayo, que el 17 de octubre aprobó un decreto adoptando disposiciones en ese sentido.⁶¹ Muy otro fue el trámite de la posición uruguayo ante las medidas económico-financieras que habría de adoptar el Comité el 19 de octubre (aunque éstas estuvieron lejos de cumplir en todos sus extremos las posibilidades que la aplicación del artículo 16 del Pacto de la SDN ofrecía, y ello fue así, tanto por razones de orden estratégico-político como de interés económico de los propios estados promotores de las sanciones). De todas formas, las anunciadas sanciones económico-financieras, preocupaban al gobierno uruguayo, en la medida que las mismas podían afectar la corriente comercial entre ambos países y el funcionamiento del convenio de *clearing* vigente. Previendo dichas dificultades, así como la necesidad de formular “reservas” en el seno del Comité de Coordinación cuando se tratasen dichas medidas, Guani solicitó a Espalter se le informase el monto aproximado de la balanza comercial entre Uruguay e Italia en el último año, pidiendo asimismo se especificase si había habido “*intercambio compensado en especies y por que cantidades*”.⁶² El día 14, la Cancillería telegrafió a la Legación uruguayo en Roma ordenándole que enviase a Guani, con carácter urgente, el texto del Convenio suscrito con Italia en enero de 1935, y simultáneamente, enviaba a nuestro representante en Ginebra la información sobre el intercambio comercial con Italia. Las cifras correspondientes a 1934 eran: exportación, 5:000.000 de pesos uruguayos; importación: 3:000.000 aproximadamente. A su vez, en el primer semestre de 1935, la exportación había ascendido a 7:000.000, y la importación a 1:3000.000, debido a “*fuertes compras italianas*”. La comunicación señalaba, asimismo, que por aplicación del Convenio de Clearing del veinte de enero de 1935, existían en Italia, propiedad del BROU, 5:000.000 de liras disponibles para el pago de futuras importaciones italianas y 6:000.000 de liras destinadas a cubrir el pago de mercaderías ya vendidas, aunque no recibidas aún. Espalter finalizaba así su mensaje: “*Encarézcole reservas fundadas directivas año 1921 dentro de las tendencias demás países Sudamericanos*”. Tarde en la noche del 14, finalizada la reunión del Comité, Guani telegrafió a Espalter detallando el alcance de las sanciones e informando sobre las reservas por él planteadas.⁶³

⁶⁰ Telegrama D11, 11 de octubre, de Guani (Ginebra) a Diplomacia, cifrado. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope...*”, etc., cit.]

⁶¹ Nota Espalter a Alberto Guani, 23 de octubre de 1935. En la nota se transcribía el decreto y se informaba a Guani que ese mismo día la cancillería lo había comunicado a la SDN [AMREU, Serie ITALIA, Caja 3 (1935-1939), Carpeta 1]

⁶² Tel. D.13, de Guani (Ginebra, 17:10, vía Italcable, cifrado) a Diplomacia (rec. 14:00). [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope...*”, etc., cit.]

⁶³ Su texto era: “*Sanciones financieras adoptadas Comité Coordinación sesión privada para su aplicación inmediata que le enviaré también aéreo consisten: prohibir todo préstamo directo indirecto Gobierno italiano; todo crédito bancario ú otro mismo Gobierno; ejecución cualquier contrato préstamos directos indirectos; igual prohibición colectividades públicas, personas físicas o morales; todo crédito bancario destinado mismas entidades; toda emisión acciones o llamado capitales efectuados en Italia o fuera a favor*”

El delegado uruguayo había ganado tiempo para que su Gobierno elaborase la estrategia a aplicar. Ésta dependería, en buena medida, de la intensidad de las señales que llegasen desde el corazón de la política ginebrina –léase, desde Gran Bretaña- y también, quizás, de la posibilidad de apoyarse en estrategias comunes con Argentina.

El 16 de octubre, las señales desde Gran Bretaña parecían inequívocas para Guani, quien telegrafió a Espalter que el Comité había aprobado una resolución recordando a los estados miembros que tenían el deber de tomar las disposiciones de derecho público para “*conformarse toda rapidez requerida dichas obligaciones*”, agregando que el Comité pensaba proponer la prohibición absoluta de las importaciones italianas. Y –previendo quizás las resistencias que esta última disposición encontraría en el gobierno uruguayo- enfatizó: “***Llámole atención interés creciente Gran Bretaña sentido completa solidaridad demás estados en el cumplimiento sanciones***”.⁶⁴ No obstante, en la agitada dinámica que se vivía en Ginebra, tan solo dos días más tarde, Guani relativizaba el alcance de las intenciones británicas, proporcionando indicios claros de que quizás no era necesario *ser* sino *parecer*...sancionador, claro. Veámoslo. El 17 de octubre Espalter señaló a Guani que convenía que se preocupara de informar sobre las compensaciones posibles que buscarían Gran Bretaña y los demás países para resarcir los perjuicios que sufriría Uruguay, en el marco del “*apoyo mutuo*”. La comunicación incluía una frase final (¿sugerencia, quizás, del todopoderoso Ministro de Hacienda de Terra, César Charlone?) deslizando un comentario de tono cargado de inocultable reproche hacia la política aplicada por Gran Bretaña a partir de 1932: “*Situación actual podría demostrar política Ottawa demás sistemas restrictivos diferentes naciones resultan inconvenientes para soluciones colectivas*”.⁶⁵ En efecto, la cuotificación de las exportaciones de carne uruguayas al mercado británico implantadas desde la Conferencia de Ottawa -objeto de arduas negociaciones por parte de la Misión Cosío, que acababa de concluir un tratado comercial con Gran Bretaña, firmado en junio de 1935- dificultarían la puesta en práctica del “apoyo mutuo”, es decir, la ampliación del mercado británico para nuestras carnes, compensando

de ella. Vista complejidad medidas que serán aumentadas próxima reunión terreno económico hice presente que entendía alcance último inciso resolución que dice: ‘que invítase a cada Gobierno hacer conocer en el más breve plazo a la Liga las medidas que haya tomado conforme disposiciones expuestas’ en sentido mi Gobierno estudiaría todas y cada una de ellas haciendo, llegado el caso y si lo conceptuaba oportuno, observaciones que desprendieran de dicho estudio. Estimo salvo sus instrucciones contrarias que este punto vista sin reiterarlo podrá en principio considerarse subsistente para sanciones ulteriores. Infórmele Argentina expresó en Sub-Comité aceptaba proposiciones ad referendum.-GUANI”. Tel. M.7169, 14 de octubre de 1935, de Diplomacia a URULACIO (Roma) Ibid.

⁶⁴ Tel. D,16, Procedente de Geneve (21:30), via Italcable, Cifrado, para Diplomacia Montevideo (rec. 18:20). (La negrita es nuestra). [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*”]

⁶⁵ Tel N° 948, enviado hora 20:00, Cifrado, Diplomacia a Delegación Uruguay Nations Ginebra. y Tel N° 949, enviado hora 20:00, Cifrado, Diplomacia a Urubrita – Londres: “*M.6746. Envióse hoy Guani Ginebra siguiente telegrama: [el resto del texto es igual al Tel. 948] [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7; “Conflicto Italo-etíope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*”]

así los eventuales perjuicios que pudiese sufrir Uruguay si debía interrumpir sus exportaciones de carne a Italia, por ejemplo.⁶⁶

Respondiendo a las preocupaciones de Espalter, al día siguiente Guani le informó que el tema de las compensaciones estaba a estudio del Sub Comité de Apoyo Mutuo, del que Uruguay no formaba parte; no obstante ello, el delegado uruguayo señalaba que había estado en contacto con el Presidente del Comité [no lo aclara, pero suponemos se refiere al sub-comité de apoyo mutuo], exponiéndole, “*entre otros antecedentes consecuencias derivanse nuestro acuerdo clearing con Italia de Enero*” de ese año, agregando que había hecho también “*observaciones pertinentes [al] delegado Inglaterra Eden sobre nuestro comercio carnes*”. Las soluciones, señalaba Guani, al parecer vendrían por la vía de la creación de un comité especial permanente encargado de estimar los perjuicios comerciales experimentados por los países sancionadores, así como de recomendar en lo posible su reparación y participar en la organización de un sistema internacional que compensase las pérdidas resultantes de la aplicación de las sanciones. El telegrama finalizaba con una apreciación de las intenciones de Gran Bretaña, que dejaba al desnudo la verdadera naturaleza de las sanciones y los extremos hasta donde estaba dispuesta a llegar aquella gran potencia. Señalaba allí Guani que su impresión con respecto Gran Bretaña era que dicho país deseaba “*ante todo obtener apoyo de principio Estados Liga para reforzar su posición este conflicto*”, y que la aplicación de las sanciones económicas dejaría abiertas las puertas de las tramitaciones diplomáticas aconsejadas en las circunstancias específicas de cada país.⁶⁷ Hay que tener muy presente esta comunicación para entender cómo se manejó el gobierno uruguayo con respecto a las sanciones. La semana siguiente sería decisiva para la elaboración de su estrategia ante la coyuntura y ésta se nutrió, en mi opinión, fundamentalmente, de la convicción transmitida por Guani en ese telegrama: Gran Bretaña presionaba para lograr un apoyo de principios a la SDN, pero no pondría igual celo para lograr la aplicación efectiva de las sanciones económicas. Habría por lo tanto, un buen

⁶⁶ Las negociaciones –o el intento de entablarlas- en pro del convenio comercial y de pagos con Gran Bretaña, insumieron ingentes esfuerzos de la diplomacia uruguayo desde el momento mismo en que se celebraba la Conferencia de Ottawa (1932) hasta la firma del acuerdo (junio de 1935) y su correspondiente aprobación parlamentaria. El esfuerzo puesto en ellas habla a las claras de la importancia que Uruguay asignaba a su relación con la potencia hegemónica, circunstancia ésta que debe ser tenida muy en cuenta a la hora de sopesar las razones de los posicionamientos de la diplomacia uruguayo en el escenario mundial del período. (Buena parte de la correspondencia diplomática británica sobre dichas negociaciones, ha sido publicada en: Benjamín Nahum, *Informes Diplomáticos de los Representantes del Reino Unido en el Uruguay. Tomos VI y VII*, Mdeo., Universidad de la República, 1996 by 1997.. La papelería uruguayo existente en nuestro Archivo Histórico Diplomático ha sido utilizada por Isabel Clemente, en la investigación de que da cuenta su trabajo *La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña, 1930-1952: la Cancillería frente al desafío de la transición en el orden internacional*”, Mdeo., Fac. de CC. Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo N° 60, octubre 2002. La postura de Cosío en 1932 en relación a la necesidad de hacer determinadas concesiones a Gran Bretaña para desterrar la imagen de hostilidad hacia los intereses británicos que algunas posturas del *batllismo* habían despertado en los intereses de ese origen, ha sido señalada en nuestro artículo “Entre antelas y despachos. El Uruguay en la correspondencia diplomática. 1930-1938”, en: *LA GACETA. Revista de la Asociación de Profesores de Historia del Uruguay*, N° 14, Mdeo., julio 2000, pp. 3-19.

⁶⁷ Telegrama D.17, Confidencial, de Delegación (Ginebra, 18 de octubre de 1935, 16:08) a Diplomacia (recibido 14:10)- La negrita es nuestra. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etiope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*].

margen para negociar y dilatar dicha aplicación, a la espera de que el conflicto se solucionase.

La posición de Argentina era, por obvias razones de vecindad y circunstancias en común –numerosa inmigración italiana, con fuertes vínculos económicos y socio culturales con la población nativa- de particular interés y atención para la cancillería uruguaya, así como para la prensa que, tanto desde las tiendas oficialistas como opositoras, miraban hacia el otro lado del Río en busca de argumentos para fundamentar sus respectivas posiciones en la coyuntura. El embajador uruguayo en Argentina, Eugenio Martínez Thedy procuraba mantener informada a la cancillería, haciéndole llegar recortes de prensa –como el reportaje al Canciller Carlos Saavedra Lamas publicado el 13 de octubre en el diario LA NACIÓN, donde éste exponía las directivas dadas a la Delegación argentina en Ginebra⁶⁸- o trasmitiéndole las impresiones que había recabado de sus contactos personales con Saavedra Lamas. De la información transmitida surge una marcada similitud con la posición adoptada por la cancillería uruguaya. También, una parecida situación de tenso equilibrio entre los posiciones en pugna a la interna del país.⁶⁹

Pero aún restaba lo más difícil: pasar de los discursos a los hechos en materia de sanciones económicas. La semana del 19 al 25 de octubre de 1935 sería decisiva en ese sentido. En Ginebra se esperaba que la “Comisión de los 18” –especie de comité ejecutivo del Comité de Coordinación, de hecho asamblea de países sancionistas- aprobase rápidamente las propuestas de sanciones que estudiaban los diferentes sub-comités, para que éstas fuesen puestas a consideración del. La prensa de ambas márgenes del Plata era inundada por cables que adelantaban –o especulaban- sobre el alcance de las sanciones así como de las medidas de apoyo mutuo entre los países sancionistas. Muy sugestivamente, el 19 de octubre LA MAÑANA publicó el texto del discurso pronunciado por Pedro Manini Ríos en la Asamblea de la SDN de 1921, afirmando el principio de excepción a las medidas de presión económica contra los países que faltasen a sus obligaciones internacionales, a favor de aquellos Estados miembros cuya intervención, en la aplicación del bloqueo, pudiera suscitar para ellos un grave peligro en razón de su situación completamente especial. En perfecta sintonía con las posiciones de nuestra Cancillería, LA MAÑANA

⁶⁸ Eugenio Martínez Thedy a José Espalter, 14 de octubre de 1935, Nota N° 448/30-935. [AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 3: *Notas enviadas y recibidas*]

⁶⁹ Eugenio Martínez Thedy a José Espalter, 15 de octubre de 1935, Nota N° 451/30-935, “Confidencial”.. [AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 3: *Notas enviadas y recibidas*] No obstante, la documentación manejada parecería abonar el señalamiento de una diversidad de acentos, que parecen responder a características específicas de cada uno de los países rioplatenses: mientras en Uruguay, Espalter debía poner especial cuidado en demostrar a la opinión pública que se había sido fiel a la tradición diplomática uruguaya de adhesión a los principios del derecho internacional, en Argentina, aunque el Canciller también hacía hincapié en una idéntica voluntad, parece haber sido más fuerte la presión de quienes reclamaban la preservación de los vínculos con Italia. Ello, podríamos aventurar, parece congruente con el mayor peso de demográfico de la colectividad italiana en la Argentina de entonces y en una más fuerte impregnación del pensamiento conservador y las simpatías fascistas en este último país.

preparaba a la opinión pública para aceptar las decisiones que tomaría el gobierno uruguayo ante las medidas de inminente aprobación.⁷⁰

Tarde en la noche del 19 de octubre era recibido en Montevideo el cable de Guani informando sobre las propuestas aprobadas por el Comité de Coordinación: N° 3 -que prohibía la importación de mercaderías italianas, incluyéndose contratos en curso, y pedía a los gobiernos que contestasen antes del 31 de octubre la fecha en que podrían poner en vigor las medidas restrictivas; N° 4 –sobre embargo a las exportaciones de materias primas, las que, según aclaraba Guani, “*en general no nos interesan*”; y la N° 5, creando el Comité de Apoyo Mutuo⁷¹ Al otro día, una nueva comunicación del Delegado uruguayo informaba que, al adherir a la proposición N° 3 había manifestado que lo hacía “*en los mismos términos que en la sesión [del] catorce [de] octubre es decir: subordinando aprobación al estudio que hará mi Gobierno de cada una de las recomendaciones de dicha proposición*”.⁷²

Mientras tanto el canciller Espalter instruía al Embajador Martínez Thedy para mantener contactos confidenciales con el gobierno argentino en relación con la aplicación de las sanciones.⁷³ Dichos contactos aportaron información valiosa para el diseño de la estrategia a seguir: se había decidido finalmente solicitar autorización parlamentaria para la aplicación de las sanciones económico-financieras. El Mensaje respectivo –con las firmas del Presidente Gabriel Terra y el Canciller José Espalter- fue enviado a la Asamblea General el 25 de octubre, el mismo día que los diarios anunciaban el arribo al Río de la Plata de una misión comercial italiana que había viajado para “*intensificar el intercambio comercial entre Italia y estos países*”.⁷⁴ ¿Una señal de lo que sería, en definitiva, la actitud uruguaya? En efecto, el Mensaje en cuestión nunca fue tratado por las Cámaras, a pesar de que en su párrafo final Terra había señalado “*la urgencia de su consideración, dadas las circunstancias de la cuestión planteada*”. Al comunicar a Guani el envío del Mensaje, Espalter estimó que le advirtió que el parlamento no se expediría “*hasta mediados mes próximo lo cual deberá hacer saber usted*”.⁷⁵ Pero el Mensaje no fue tratado ni a mediados de noviembre ni nunca. Teniendo en cuenta que el régimen *marzista* contaba con mayoría

⁷⁰ LA MAÑANA, 19 de octubre de 1935, pág. 3, “*Las sanciones económicas contra los países que violen el Pacto. Un discurso del Dr. Pedro Manini Ríos en la Sociedad de Naciones*”.

⁷¹ Tel. D.21, de Guani (Ginebra, 19 de octubre de 1935, 23:10 hs., via Italcable) para Diplomacia (Montevideo, recibido a las 20: 15 del 19 de octubre).

⁷² Tel. D.23, de Guani (Ginebra, hora 10:40) para Diplomacia. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*”]

⁷³ Tel. M.1991, de Diplomacia a URUBAIRES, 19 de octubre de 1935, 18:00 hs., cifrado.(Ibid) La reacción de Saavedra Lamas había sido muy favorable y motivó una entrevista con el embajador uruguayo que tuvo lugar el 23 de octubre, donde intercambiaron información sobre la actitud a adoptar. Tel. L.1110, de Martínez Thedy (Buenos Aires, 23 de octubre de 1935, 19:14 hs.) a Diplomacia (Montevideo, recibido: 23:10 hs.). [Ibid]

⁷⁴ EL DEBATE, 25 de octubre de 1935, pág. 3, “*Son integrantes de la delegación comercial italiana*”.

⁷⁵ Tel. M.4726, de Diplomacia a URUGALIA [Embajada en Francia], 26 de octubre de 1935, cifrado. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*”].

parlamentaria, la ausencia del referido Mensaje del orden del día de ambas Cámaras solo puede ser interpretada como fruto de una decisión política del elenco *terrista* y sus aliados en el régimen *marzista*-, que apostaron a dar largas al asunto, confiando en que el conflicto finalizaría antes de que la situación se hiciera insostenible. A partir de ese momento, la tibia posición uruguaya quedaría en evidencia ante los requerimientos que desde Ginebra formulaba insistentemente el Secretario del Consejo de la SDN –que pedía información fehaciente de cuándo comenzarían a aplicarse todas las sanciones aprobadas- y que ponían en apuros al delegado Guani. No obstante, el apoyo formal a las sanciones económicas parece haber sido suficiente para merecer el visto bueno de Gran Bretaña.⁷⁶

Los esfuerzos del gobierno se concentrarían de ahí en más en plantear las “*reservas*” y minimizar los perjuicios de las sanciones. La correspondencia evidencia una cierta tensión entre los esfuerzos de Guani por ajustar sus planteos a las resoluciones de la SDN y las directivas que recibía desde Montevideo, en muchos casos no solo inspiradas sino hasta redactadas, por el Directorio del BROU. Las sanciones económicas entrarían en vigor el 18 de noviembre y Guani debió reiterar el carácter perentorio de tal resolución⁷⁷, que implicaba el dejar sin efecto el convenio de *clearing* a partir de la referida fecha, así como la supresión de todas las importaciones de mercaderías italianas, extremos que el BROU pretendía ignorar con las modalidades propuestas para alcanzar la liquidación del saldo acreedor en la cuenta de *clearing*.⁷⁸ El 19 de noviembre la Cancillería telegrafió a Guani: “*Banco República transmite: Operaciones clearing con Italia quedaron suspendidas fecha*

⁷⁶ El 30 de octubre de 1935, el Ministro británico E. Millington-Drake comunicó a Espalter que había recibido “...un telegrama espontáneo de Sir Samuel Hoare, encargándome de expresar a Vuestra Excelencia su aprecio por la actitud consistentemente amistosa del Gobierno uruguayo”. (La nota de Millington-Drake fue transcrita en la comunicación enviada por Espalter a Guani el 8 de noviembre de 1935. AMREU, Sección ITALIA, Caja 3, Carpeta 1).

⁷⁷ Telegrama L.6509, de Guani (Paris) a Espalter, 16 de noviembre de 1935. [AMREU, Serie ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 7. “*Conflicto Italo-etíope (Sanciones generales, embargo de armas, medidas financieras, medidas económicas, materias primas, ayuda mutua)*].

⁷⁸ Con fecha 13 de Noviembre, el Presidente del BROU decía en nota al canciller Espalter: “[...] A fin de facilitar a ese Ministerio la tarea de condensación telegráfica, me permito someter a la consideración del señor Ministro el proyecto de telegrama a enviarse al doctor Guani, cuyo texto, aprobado por el Directorio, dice así: ‘Banco República mantiene puntos de vista contenidos telegrama 4 noviembre es decir aceptar sanciones sin comprender aplicación a las compras Uruguay mercaderías italianas hasta importe liras disponibles y a depositar cuenta clearing Istituto Nazionale Roma correspondientes embarques Uruguay hasta fecha comienzo vigencia sanciones económicas en Uruguay. Naciones obligadas apoyo mutuo arbitrarán medios para venta sobre contingentes actuales a otros países equivalente compras Italia al Uruguay que último año montan liras 70.000.000 aproximadamente. [...] Banco República no acepta descongelamiento total razón no estar país condiciones tal sacrificio. Por otra parte entiende Banco República tal operación hállese fuera intervención Liga y solo aplicariase caso extremo fracasara primera proposición. En caso Italia haciéndose fuerte en tratado y clearing negárase autorizar importaciones mercaderías uruguayas pagas en otras monedas no liras Uruguay pretende equivalente en liras importe embarques futuros a Italia lanas carnes cueros y subproductos de Frigorífico y lino excepcionados sanciones debe autorizarse libre aplicación adquisiciones mercaderías italianas cantidades equivalentes pues convenio celebrado no le permite disponer esas divisas otra forma’. [...]”. [AMREU, Sección ITALIA, Caja 2, Carpeta 5: “*Banco República*”].]

18 Noviembre. Sin embargo reclama que saldo a su favor aproximadamente 22 000.000 liras pueda ser cobrado con importaciones italianas hasta su liquidación total. Lo contrario significaría que sanciones beneficiarían Italia y perjudicarían Uruguay”.⁷⁹ Una comunicación posterior elevaba esta última cifra a 22.500.000 liras. Guani, mientras tanto, afinaba la estrategia, aconsejando a la cancillería cómo debía plantear ante la SDN las reclamaciones por los perjuicios que le ocasionarían al país las sanciones económicas.⁸⁰

En la tramitación de dichos planteos y en las negociaciones con la Misión comercial italiana a la que ya hicimos referencia, quedaría en evidencia -tal como había sucedido durante las etapas finales de las tratativas que condujeron al convenio de enero de 1935- el papel protagónico del BROU. También parece claro que en el capítulo final de esta historia de las sanciones y el acuerdo de *clearing*, -que estuvo dado por las tratativas llevadas a cabo en diciembre de 1935 por el BROU con la Misión comercial italiana de paso por Montevideo, para renegociar la liquidación del convenio de *clearing* vigente- la voz del Ministro de Hacienda César Charlone parece haber sido más poderosa que la del Canciller Espalter. En efecto, el acuerdo “*estrictamente confidencial*” alcanzado en dichas negociaciones contenía, a juicio de la Cancillería, disposiciones que podían estar en contradicción con los compromisos asumidos por el país en la SDN. Ante el planteo en ese sentido del canciller, el BROU se limitó a informarle que se guiaba por las directivas impartidas oportunamente por el Ministro de Hacienda.⁸¹

* * *

Cabe preguntarse finalmente qué pasó en los hechos con el intercambio comercial entre Uruguay e Italia durante el período de vigencia de las sanciones económicas. La información estadística consultada parece confirmar que hubo una disminución significativa del intercambio comercial con Italia durante el período de vigencia de las sanciones, aunque no una interrupción total, lo que es congruente con la existencia del nuevo acuerdo confidencial para la liquidación de los créditos congelados.⁸² Por otra parte

⁷⁹ Tel. M.4730 de Diplomacia a Guani. [AMREU, Sección ITALIA, Caja 3, Carpeta 1]

⁸⁰ Nota de Guani, Paris, 20 de noviembre de 1935, confirmando el texto del telegrama L.6512 enviado ese mismo día. En: AMREU, Sección ITALIA, Caja 2 (1935), Carpeta 2]

⁸¹ Nota N° 973/935-755, de José Espalter a Jorge West, 20 de diciembre de 1935 y Nota de West a Espalter, 23 de diciembre de 1935. AMREU, Sección ITALIA, Caja 2, 1935, Carpeta 5: *Banco República*.

⁸² Los Anuarios Estadísticos nos confirman la información que oportunamente manejó la Cancillería en su correspondencia con Guani: las fuertes compras italianas realizadas en Uruguay en los primeros meses de 1935, que hicieron que ese año el total de las exportaciones uruguayas a ese mercado ascendiera a \$ 9:297.000, mientras que en 1936 ese monto descendió a \$ 3:704.000 , lo que representaba una disminución de casi un 60%. Las importaciones desde Italia también sufrieron una reducción, pero ésta fue comparativamente bastante menor: el monto total de las importaciones desde Italia en 1935 ascendió a \$ 2:739.000, mientras que el mismo se redujo a \$ 2:110.000 en 1936, lo que representa una disminución del 23% (cfr: Cuadros 1 y 2 del Anexo Estadístico, en nuestro trabajo ya citado). Pero nos interesaba también saber en qué meses se había dado la disminución para intentar determinar si existieron variantes significativas en los cinco meses largos que estuvieron vigentes las sanciones. La compulsa del Boletín Aduanero –en los Anuarios no se encuentran los montos mensuales por país- muestra, para las exportaciones a Italia, que las mismas parten de un monto inusualmente alto a comienzos de 1935 (no pudimos reconstruir la serie para año 1934 ya que el Boletín Aduanero comenzó a salir a mediados de ese año) y que a comienzos de 1936 dicha performance no se repitió,

el análisis de los montos de las exportaciones de lana uruguaya (incluye lana sucia, principal rubro de las exportaciones uruguayas al mercado italiano, y lana lavada) a Italia evidencia una importante caída (a saber: 1934: \$2:924.000; 1935: \$6:998.000 y 1936: \$3:052.000, lo que significa una reducción en el último año con respecto al anterior, de un 56%. Dicho porcentaje parece haber sido absorbido por el incremento en las ventas de dicho rubro con destino a los mercados estadounidense (a saber: 1934: \$ 463.000; 1935: \$4:195.000 , y 1936: \$9:800.000) y británico (a saber: 1934: \$3:950.000; 1935: \$9:038.000 y 1936: \$9:369:000)⁸³. ¿Habrá funcionado finalmente el “*apoyo mutuo*”? Parece aventurado afirmarlo, no obstante las cifras que acabamos de dar.

Las sanciones impuestas a Italia por la SDN, que entraron en vigencia el 18 de noviembre de 1935, fueron levantadas por la Asamblea de la SDN el 4 de julio de 1936. El 4 de mayo de ese año había caído Addis Abeba en manos italianas y el 9 de ese mes un decreto de Mussolini anunciaba la anexión de Etiopía y proclamaba al Rey de Italia como Emperador de Etiopía. Los países sancionistas entendieron que, una vez finalizada la guerra y no habiendo cumplido su objetivo de detener la invasión, carecía de sentido mantener las sanciones impuestas a Italia. En realidad, detrás de este razonamiento bastante simple, yacía un complicado hilado de negociaciones diplomáticas que tendían a recomponer las relaciones de Italia con las democracias occidentales, procurando alejarla una vez más de la amenazante Alemania. Las sanciones fueron levantadas, pero muy pocos fueron los que se atrevieron a reconocer oficialmente la conquista de Etiopía. El gobierno uruguayo también se abstuvo entonces de dar ese paso.⁸⁴ El mismo hubiese significado desconocer el compromiso asumido por todas las Repúblicas americanas en el pacto de agosto de 1932, de Washington, donde habían acordado no reconocer las adquisiciones territoriales conquistadas por la fuerza. Pero su actitud cambiaría de signo cuando, en abril de 1938, Gran Bretaña llegase a un acuerdo con Italia. Ese mes Gran Bretaña solicitó a la SDN que se tratase la situación anómala existente en torno a la conquista de Etiopía, ya que algunos estados miembros la habían reconocido y otros no; y el 16 de ese mismo mes firmó un protocolo con Italia sobre las relaciones de ambos países en el Mediterráneo. Uruguay procedió entonces a un reconocimiento “de hecho”, siguiendo el modelo de otros países americanos, entre ellos Brasil: el 18 de mayo de 1938 el saliente canciller Espalter –el 19 de junio, al asumir el Presidente Baldomir, asumiría la cartera de Relaciones Exteriores el veterano diplomático Alberto Guani- telegrafió al Encargado de Negocios del Uruguay en Italia, Federico Grunwaldt Cuestas: “*Sírvase expresar verbalmente a Ministro Relaciones que Gobierno uruguayo considera su representación en Roma acreditada ante Rey Italia y Emperador Etiopía*”.⁸⁵ Detrás de la posición asumida en relación al levantamiento de las sanciones y a este vergonzante reconocimiento, hubo también una muy interesante urdimbre político-diplomática. Pero eso es otra historia...

lo que parecería confirmar que la disminución significativa de la corriente exportadora hacia ese mercado coincide con el período de vigencia de las sanciones.

⁸³ Cfr: Cuadro N° 4 del Anexo Estadístico de nuestro trabajo ya citado.

⁸⁴ Al respecto, cfr: intercambio telegráfico entre la Legación en Roma y la Cancillería, del 9 de mayo de 1936. En: AMREU, Serie ITALIA, Caja 3 (1935-1939), Carpeta 3, “1936. Anexión de Etiopía”.

⁸⁵ Tel. M.7186. de Diplomacia a URULACIO. (Ibid).

Reflexiones finales

Al correr de estas páginas hemos intentado responder a las preguntas que nos hacíamos al inicio del trabajo. Mucho ha quedado por decir, pero de esa complicada madeja, cuyos entretelones pudimos develar solo parcialmente, podemos extraer algunas conclusiones primarias. En primer lugar, que los jefes del Poder Ejecutivo más directamente relacionados con la toma de decisiones –el Presidente Terra, el Canciller Espalter, el Ministro de Hacienda Charlone, el Vice-Presidente del BROU, Vicente Costamiraban con simpatía a Italia y a su régimen, por lo que debieron pensar dos veces antes de decidir el voto a favor de las sanciones a Italia (es sintomática la utilización de las expresiones “*pesar*”, “*dolor*”, empleadas en algunos documentos oficiales para referirse al estado de ánimo con que las mismas fueron votadas). ¿Por qué lo hicieron entonces? Porque no podían hacer otra cosa, si pensamos en el costo que una medida diferente hubiese tenido en su relacionamiento internacional, fundamentalmente con Gran Bretaña.

En segundo lugar, que el papel desempeñado por el representante en la SDN, el experimentado diplomático Alberto Guani, fue fundamental: no fue un mero ejecutor de las decisiones que tomaban otros, sino que aportó su experiencia para ayudar a encontrar las soluciones para que el país, al mismo tiempo que no “desentonase” en el escenario de Ginebra, lograra que sus reclamos, para minimizar los perjuicios que la aplicación de las sanciones podrían acarrearle, fuesen atendidos.

En tercer lugar, que el papel que jugó la tradición diplomática del país fue fundamentalmente instrumental, tanto desde el punto de vista de la opinión pública –resultó clara su utilización por los órganos periodísticos de los sectores opositores y antifascistas, para oponerse a la política de Mussolini y forzar el pronunciamiento del gobierno uruguayo en su contra en la SDN- como desde la perspectiva de la propia diplomacia uruguayana, que utilizó el planteo de Manini Ríos en la Conferencia de 1921, para apoyar sus “reservas” ante la aplicación de las sanciones.

En cuarto lugar, y desde el punto de vista institucional, puede señalarse que en esta coyuntura la elaboración de las decisiones en materia de política exterior nos muestran un Poder Ejecutivo que, si bien ha recuperado el control y poder de decisión sobre las diferentes esferas de esa política exterior -tanto políticas como económicas- no ha eliminado todas las tensiones en el seno de la administración. En efecto, por momentos, la autonomía del Canciller aparece en cierta forma cercenada o limitada por las potestades del Ministro de Hacienda o del Directorio del Banco de la República Oriental del Uruguay. En cuanto a su relación con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo dejó en claro en más de una oportunidad –al responder el pedido de informes del diputado Gómez o en el Mensaje enviado a la Asamblea general el 25 de octubre de 1935- que consideraba a las relaciones exteriores privativas de su esfera de acción. En ambas oportunidades, la “deferencia” mostrada hacia el Poder Legislativo no pasó de ser un arbitrio inofensivo, en el marco de una situación política en la que el régimen *de marzo* controlaba completamente el trámite parlamentario. Más aún, si pensamos que el Mensaje solicitando la autorización para la aplicación de las sanciones, fue una mera pantalla para protegerse del repiqueo de los mensajes –radiales y telegráficos- que emitía la Sociedad de las Naciones desde Ginebra.

