

LA EXPERIENCIA PANAMEÑA

El anticipacionismo norteamericano en el proceso descolonizador y la libertad de acción estadounidense.

El 4 de julio de 1776, las colonias británicas de América del Norte se convertían en los denominados trece Estados originarios. La citada manumisión política habría de representar algo básico en lo que concernía a la gran aventura ultramarina que se inicia el 12 de octubre de 1492. Constituye, nada más ni nada menos, que el punto de arranque de un proceso descolonizador, destinado a su incremento en el orden del espacio y portador de un significado claramente irreversible. Así, los Estados Unidos alcanzan su libertad política mediante la secesión, y la circunstancia de que la citada experiencia norteamericana se inicie en tierras del Nuevo Mundo, inevitablemente habría de afectar en sus repercusiones al destino común del Hemisferio occidental.

El citado fenómeno es preciso considerarlo, no sólo en lo que atañe a sus repercusiones hemisféricas, sino en lo que concierne al modo de nutrirse dialécticamente la política internacional estadounidense. No se ignoraba en Washington, D. C., que la independencia alcanzada al norte del Nuevo Mundo habría de constituir poderoso estímulo respecto de otras colonias americanas inclinadas a imitar el ademán liberador, venturosamente ultimado por los Estados Unidos. Ello explica que los revolucionarios del Sur miren hacia el Norte, cuya experiencia consumada podría significar cobijo para sus esperanzas y estímulo para no desmayar en una pugna orientada hacia la conquista de su soberanía. Ahora bien, si el trance resultaba ser decisivo respecto de las entonces colonias europeas, no era menor el grado de responsabilidad que para los Estados Unidos implicaba la circunstancia de que se hubiesen anticipado en el camino conducente a la liberación res-

pecto de la metrópoli. ¿Cómo habrían de reaccionar los Estados Unidos? Podía revestir dos formas su ademán: o prestar decididamente su apoyo a los colonos españoles que pugnaban por alcanzar su independencia o mantenerse al margen de la contienda entablada entre la metrópoli española y sus prolongaciones virreynales y transatlánticas.

Norteamérica optó por la abstención respecto de las denominadas guerras de independencia, como lo ponen de manifiesto las siguientes palabras, consignadas en el Mensaje del presidente Monroe de 2 de diciembre de 1823: «Respecto de las colonias o dependencias actuales de las Potencias europeas, ni hemos intervenido ni intervendremos.» En compensación, se consideraría como acto inamistoso respecto de los Estados Unidos toda intervención de una Potencia europea «que tuviera por finalidad oprimir o controlar su destino» (alude el Mensaje a los Gobiernos americanos que habían proclamado y mantenido su independencia). Lo que Monroe quería significar era su adhesión al principio de que la independencia alcanzada a la sazón por varias de las colonias españolas, constituía un hecho, no sólo consumado, sino enteramente irreversible.

Se ha establecido una insistente conexión entre el Mensaje de Monroe y el peligro que para América podía implicar la política internacional de significación proselitista, practicada por la Santa Alianza, pero es evidente que por lo menos a la penetración de uno de los secretarios del Gabinete de Monroe (John Quincy Adams), no se le ocultara la realidad de que en 1823 la Santa Alianza, una vez consumada la secesión británica, podía considerarse como un cadáver insepulto*. Es innegable que, por lo menos en apariencia, del contenido del Mensaje Monroe pudiera deducirse que las advertencias y conminaciones del presidente norteamericano, más que a Europa, genéricamente considerada, iban dirigidas al proselitismo encarnado en la Santa Alianza y referido al afán de lograr la extensión del legitimismo, pero lo que en realidad persiguen los Estados Unidos no es otra cosa que el excluir al Viejo Mundo del continente americano, logrando así Norteamérica, en lo que atañía a su futuro, una absoluta libertad de acción respecto a las naciones del Nuevo Mundo situadas al sur del Río Grande. Esa táctica de excomunión respecto de Europa, reforzaba la eficiencia del sistema caracterizado por la expresión de «destino manifiesto», vaga denominación

* Sobre este aspecto del problema puede consultarse: CAMILO BARCIA TRELLES: *Doctrina de Monroe y cooperación internacional*. Editorial Mundo Latino, Madrid, 1931, 741 págs.; véanse especialmente págs. 96-128.

místico-política ideada como excusa y explicación a la vez de la política hegemónica y expansiva que los Estados Unidos van a desplegar en el Hemisferio Occidental.

Excomuni3n de la «Balance of Power» e invocaci3n del «destino manifesto», como antecedente de una hegemonía.

Dicho en t3rminos escuetos y expresivos a la vez: lo que los Estados Unidos intentar lograr, alcanz3ndolo de modo pleno, es impedir la extensi3n del sistema del equilibrio pol3tico al Nuevo Mundo, t3cnica que hab3a manipulado el viejo continente a lo largo de tres siglos y que, pese a sus m3ltiples y notorias imperfecciones, hab3a impedido el asentamiento en las viejas tierras europeas de todo poder hegem3nico. A este prop3sito viene a nuestra memoria el t3tulo de una obra, publicada en 1948, por el profesor alem3n Dehio, disc3pulo de Ranke, *Gleichgewicht oden Hegemonie*, y en la que se oponen, como t3rminos rec3procamente excluyentes, los de equilibrio y hegemonía, y as3 como en Europa el sistema de la *Balance of Power* imper3 desde el primer tercio del siglo XVI, por lo menos hasta 1914, fu3, en contraste, totalmente excluido del Nuevo Mundo, excomuni3n que se inicia con el Manifiesto de Despedida del presidente Washington (17 noviembre 1796) y que despu3s se prolonga hasta el extremo de que la repulsa del sistema del equilibrio pol3tico puede considerarse como aut3ntica constante hist3rica de la pol3tica internacional norteamericana. Esa hostilidad, manifiesta e intransigente de Norteam3rica respecto del equilibrio pol3tico, iniciada en 1795, se mantiene sin truncamiento durante m3s de siglo y medio. Un ejemplo de esa hostilidad norteamericana en lo que atañe a la posibilidad de exportar al Nuevo Mundo el principio de la *Balance of Power*, se evidencia recordando lo afirmado por el presidente Polk en su Mensaje de 2 de diciembre de 1845, en t3rminos evidentemente inequívocos: «El recelo entre los diferentes soberanos europeos, en el sentido de que ninguno de ellos debe ser omnipotente respecto del resto, les ha inclinado ansiosamente a establecer lo que ellos denominan *Balance of Power*, sistema que no debe permitirse tenga aplicaci3n alguna en el continente americano, y especialmente en los Estados Unidos.» Esa advertencia, solemne e inequívoca del presidente Polk, no debe valorarse tan s3lo en su significaci3n intr3nseca, con ser 3sta relevante, sino en funci3n del ya antes citado principio místico-pol3-

tico, denominado «destino manifiesto», cuya invocación podía significar que la política de expansión norteamericana no obedece al impulso de un designio imperialista, articulado y preexistente, sino a un crecimiento biológico incontenible, que tan hondamente impresionara al aristócrata francés Alexis de Tocqueville cuando en su obra *De la démocratie en Amérique* (París: Charles Gosselin 1835, dos volúmenes), no vacila en afirmar, refiriéndose al respectivo futuro de Rusia y Norteamérica: «Su punto de vista es diferente, sus caminos diversos; sin embargo, cada uno de ellos parece llamado por un designio secreto de la Providencia a sostener un día en sus manos los destinos de la mitad del mundo.» A nuestro entender, Norteamérica, al perseguir, con una insistencia que perdura tanto como su propia historia, la puesta en práctica de una política internacional aislacionista, no se inspira tanto en las advertencias consignadas por Washington en su Manifiesto de Despedida («Europa tiene un número de intereses privados que no guardan relación con los nuestros o, si la tienen, es muy remota. Sería, por tanto, una imprudencia que nos implicásemos, sin tener interés, en las vicisitudes de su política o en las combinaciones o choques de sus amistades o enemistades») y en las advertencias consignadas en el Mensaje de Monroe («El sistema político de las Potencias aliadas es desde este punto de vista esencialmente diferente del de América», «y nadie puede creer que nuestros hermanos del Sur, entregados a sí mismos, lo adoptarían por su voluntad»), cuanto en el designio de alcanzar en el Hemisferio Occidental una absoluta libertad de acción, sólo posible si previamente se lograba la exclusión europea de los problemas internacionales concernientes al Nuevo Mundo. En tal sentido, el aislacionismo, más que propósito de vivir incontaminada Norteamérica respecto de las sedicentes impurezas europeas, debía considerarse como aspiración a practicar en lo que atañe a los Estados Unidos y en lo que a la totalidad del Hemisferio Occidental concernía, una política internacional, con ilimitada libertad de maniobra, para ser inscrita en el haber de la Casa Blanca. Ahora bien, como en lo concerniente a la suma de poder, la asignable a los Estados Unidos no encontraba ni el asomo de un contrapeso al sur del Río Grande, ello planteaba a Norteamérica un problema acutadamente grave, habida cuenta de que el disfrute del poder en tan acusado volumen, excluía respecto de los Estados Unidos cuanto implicase incitación a la prudencia, que en el orden de la política internacional sólo hace acto de presencia cuando así lo aconseja el temor a la reacción de nuestro oponente, apoyado en una situación de fuerza que puede avalar y robuste-

cer su posición dialéctica, respecto de un problema específico e inaplazablemente planteado.

*El anticolonialismo norteamericano pre y postbélico
y sus fisuras dialécticas.*

Existía más de un motivo para sospechar que los Estados Unidos, precisamente por estar respaldados al amparo de su innegable omnipotencia y recordando que fué Norteamérica quien en 1776 iniciara el gran proceso descolonizador que, andando el tiempo, habría de traducirse en la liberación política de dos continentes, su pasado le impedía adoptar toda postura que no fuese la de una rotunda profesión de fe anticolonialista. Así se evidenció a medida que el tiempo se sucedía y de modo especial con ocasión de reunirse en Berlín la Conferencia Africana de 1885. Entonces el delegado norteamericano, Kasson, hizo profesión de fe anticolonialista al decir: «El Derecho Internacional sigue firmemente un camino que conduce al reconocimiento del derecho de las razas indígenas, para disponer libremente de sí mismas y de su suelo hereditario. De acuerdo con este principio, mi Gobierno se adheriría gustoso a una regla más amplia, que requiera el consentimiento voluntario de los indígenas, cuyo país es objeto de posesión, en todos aquellos casos que no hubiesen provocado un acto agresivo.» Tales manifestaciones pueden considerarse como punto inicial de la posición anticolonialista norteamericana, inclinación que habría de acentuarse, primero, en Teherán, y después, en Yalta en lo que concernía a los grandes imperios coloniales de Inglaterra, Francia y Holanda, cuya más o menos próxima liquidación intreveía Roosevelt, formulando el pronóstico, más con ademán de complacencia que con acento melancólico. A esa ofensiva anticolonialista, alude modo preciso y aleccionador a la vez sir David Kelly en su obra *Beyond the Iron Curtain*, citando a este propósito los siguientes testimonios: decía Cordell Hull: «Tenemos ideas precisas en lo que atañe al destino del imperio británico, portador de arcaicos criterios medievales.» Roosevelt decía: «Gran Bretaña es una potencia imperialista portadora del estigma colonial», recalcando: «Gran Bretaña es una potencia imperialista; Rusia, no.» «De una cosa estoy cierto: Stalin no es un imperialista.» No debe extrañar, por tanto, que Chester Wilmot escribiera: «A los ojos de Roosevelt y sus consejeros, la futura amenaza para el mundo, la paz y la independencia de las

pequeñas naciones, no proviene de Rusia, ni del comunismo, sino de las Potencias colonialistas.»

Hemos considerado oportuno ofrecer al lector de esta REVISTA esa serie de testimonios, reiterados y coincidentes, demostrativos de cómo los Estados Unidos se han erigido en paladines, decididos y tajantes, del anticolonialismo y acaso ese grado de encendida pasión que anima a los detractores del imperialismo colonial les impidió percibir hasta qué extremo el problema del colonialismo, por las complejidades de que es portador, veda la adopción de tesis genérica y rígidamente condenatorias del colonialismo, que pueden transformarse en auténticas cortinas de humo que permitan ocultar determinadas evidencias, sobradamente merecedoras de ser señaladas.

Ante todo y en cuanto específico fruto de la increíble miopía norteamericana, debemos referirnos al panegírico que se hace de Rusia, mencionándola como auténtica potencia no alcanzada por las máculas del imperialismo y del colonialismo, ignorando los formuladores de tal ditirambo que Rusia consumó un despiadado neocolonialismo referido a Polonia, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia y Hungría, no ex colonias, sino en otros tiempos Estados soberanos. En contraste, Gran Bretaña, blanco específico de las palabras condenatorias norteamericanas, llegó a ser cabeza de un imperio ultramarino, sumando 785 millones de habitantes, hoy distribuidos en 16 Estados independientes, que forman parte de la «British Commonwealth of Nations»; es decir, que de lo que fuera dilatadísimo imperio colonial británico propiamente dicho, sólo restan en la actualidad territorios poblados por 35 millones de habitantes y resulta auténticamente extraño comprobar de qué modo los anticolonialistas norteamericanos no dispensaron la debida beligerancia polémica a las cifras antes citadas, en contraste con su mutismo en lo que atañe al fenómeno más despiadado del neocolonialismo postbélico: el mundo satelitizado.

En segundo lugar, téngase en cuenta que, al menos según nuestro parecer, los Estados Unidos, tal vez ensordecidos por su sonora orquestación anticolonialista y creyéndose de buena fe acusadores y en modo alguno reos, no encontraron el necesario vagar para adentrarse en el minucioso examen de los problemas que plantea el colonialismo, tarea desmenuzadora que acaso les hubiera permitido descubrir algo que explicablemente habría de causarles acusado estupor, a saber: que los Estados Unidos, en lo que al pecado del colonialismo atañe, no sólo no pueden ser absueltos, sino que su colonialismo se practicaba con abuso de superioridad acentuadamente notorio, ha-

bida cuenta de la desproporción de fuerzas entre el colonizado y el colonizante, desigualdad que posibilitaba el goce de la impunidad, no en lo que atañe a la merecida condena moral de Goliath, pero sí en lo que concierne a una reacción de fuerza, susceptible de reinstalar principios jurídicos objeto de conculcación.

Panamá, como tabla de valores, referida al anticolonialismo norteamericano y la acción estadounidense, antes y después del 3 de noviembre de 1903.

¿Es aplicable la deducción que antecede a lo que significa el problema panameño actualmente planteado, en términos apasionados y apasionantes a la vez? Responder adecuadamente a la precedente interrogante equivale a ofrecer a nuestros lectores una interpretación, lo más objetiva posible, del problema objeto de análisis y no es otra la tarea que nos proponemos llevar a cabo.

Nuestro esfuerzo inquisitivo y valorador habrá de orientarse en una plural dirección: de un lado, referencia específica a los acontecimientos que antecedieron a la proclamación de Panamá, como Estado independiente, el 3 de noviembre de 1903; de otro, consideración especial de alguno de los artículos cuyo conjunto integra el contenido del Tratado Hay-Bunau Varilla de 18 de noviembre de 1903.

En lo que concierne al primero de los dos mencionados problemas, algunas fechas y determinadas medidas adoptadas por el Gobierno norteamericano encierran una tan acentuada significación, que no serán necesarios grandes esfuerzos dialécticos para destacarlos. Panamá, hasta entonces provincia colombiana, se proclama independiente el 3 de noviembre de 1903; conocida que fué la noticia por el Departamento de Estado de Washington —según lo recuerda don José María Massip, *A B C*, Madrid, 21 febrero 1954—, «a las doce y media de la mañana del 3 de noviembre de 1903..., setenta y seis minutos más tarde la nueva República de Panamá era reconocida oficialmente por el secretario de Estado, John Hay». Ahora permítanos consignar algunas apreciaciones respecto del citado reconocimiento y especialmente en lo que afecta a la significación y alcance del mismo. Fué acaso en las relaciones interamericanas donde más relieve adquirió el problema concerniente al reconocimiento de nuevos Estados o de nuevos Gobiernos y, naturalmente, el artificio del reconocimiento se revestía de tanta más

fortaleza cuanto más acusada era la diferencia de poder existente entre el Estado que reconocía y aquellos otros que preferían adoptar una actitud expectante, en espera de que lo hiciera el vocero de la omnipotencia norteamericana. En tal sentido, el reconocimiento considerábase como poderosa arma de presión, que en ocasiones alcanzaba la virtualidad de una intervención consumada y decisoria, respecto de la perdurabilidad o hundimiento, tanto de un régimen político instaurado, cuanto de un Estado de nueva creación. La doctrina del reconocimiento debe valorarse en una plural significación, que puede implicar consecuencias positivas o negativas. Acontecía lo primero, cuando el reconocimiento provenía de los Estados Unidos, además que hacían suyo otras Repúblicas, sin grandes dilaciones; lo segundo se registraba cuando la omnipotencia norteamericana, a través de la Secretaría de Estado, denegaba su reconocimiento a un Gobierno o, en su caso, a un Estado de nueva instauración. Así aconteciera cuando en 1917, Méjico promulgaba su constitución, en cuyo artículo 27 decreta, correctamente atendido a sus prerrogativas como Estado soberano, la nacionalización del subsuelo mejicano, promulgación que tanto afectaba a las omnipotencias de *trusts* petrolíferos, tales como la Standard Oil of New Jersey, exponente a la sazón de la llamada Diplomacia del Dólar. No sólo en el Nuevo Mundo esgrimieron los Estados Unidos el arma polémica y eficiente del reconocimiento o no reconocimiento, sino que la extendieron hasta los confines manchurianos, cuando el 7 de enero de 1932, el entonces secretario de Estado, Henry L. Stimson, declaraba en una nota que el Gobierno norteamericano no reconocería efectos a los tratados que pudieran concertarse entre la China y el Japón, que implicasen una violación de la Doctrina de la Puerta Abierta, tal y como había sido formulada por John Hay, el 6 de septiembre de 1899, y que implicaba el respeto a la soberanía y a la integridad territorial de China, así como la proclamación del principio de la igualdad comercial. Hemos citado los dos ejemplos que anteceden como demostración del indudable alcance político de la doctrina del reconocimiento, tanto cuando éste es otorgado, incluso precipitadamente, como cuando se deniega, y es indudable que en el caso de la secesión panameña, el reconocimiento relámpago de Panamá como Estado soberano, por parte de Norteamérica, paralizó toda acción colombiana encaminada a sofocar la revolución secesionista panameña. La acción de los Estados Unidos fué en este caso manifiesta y condenable y ello explica que el internacionalista peruano, doctor Alberto Ulloa (*Derecho Internacional público*, tomo I, 4.^a edición, pági-

na 624) haya escrito: «Los Estados Unidos provocaron el movimiento separatista de Panamá, en noviembre de 1903, y lo apoyaron con su fuerza naval.»

Podría acaso incluirse lo realizado por los Estados Unidos en Panamá como un ejemplo más de intervención norteamericana, pero tal calificación resultaría inadecuada, si se tiene en cuenta que la transformación de una provincia colombiana en Estado soberano, mutación abiertamente apoyada desde Washington, inevitablemente habría de traducirse en la consecuencia de que el canal de Panamá sería incluido en el área defensiva de los Estados Unidos y ello implicaría como consecuencia la creación de una zona, donde se haría presente la soberanía *de facto* norteamericana, con exclusión del país por cuyo territorio atraviesa el canal interoceánico. La presencia norteamericana en la zona del canal, necesariamente debió ser reglamentada, y ello se tradujo en la consecuencia del establecimiento de una serie de privilegios en beneficio exclusivo de los ciudadanos «zoneros», de cuyas preferencias se veían excluidos los panameños, y ello no tan sólo en lo que concierne a franquicias aduaneras, sino en lo que hace relación a la jurisdicción soberana de los Estados Unidos sobre la zona del canal. He ahí un ejemplo de neocolonialismo, que iniciado en 1903, pese al transcurso del tiempo, no ha registrado atenuación alguna, antes bien ha creado en la zona del canal una mentalidad de metropolitano a ultranza, que ha transformado a los norteamericanos, denominados «zoneros», en ciudadanos privilegiados, no sólo respecto a los panameños, sino incluso relativamente a los 190 millones de norteamericanos que no gozan en la metrópoli de ese trato excepcionalmente preferente. En este sentido, el caso de los «zoneros» puede ser citado como ejemplo específico, no ya del neocolonialismo, sino del supercolonialismo.

Siempre plantea problemas de acusada delicadeza la presencia de funcionarios civiles o militares pertenecientes a una superpotencia, en bases navales, incrustadas en tierras de países soberanos, presencia tanto más susceptible de crear situaciones de tirantez, cuanto más acentuada resulta la falta de capacidad de adaptación referida a los extranjeros ocupantes, y bien es sabido hasta qué extremo las misiones norteamericanas parecen dominadas por la obsesión de lograr una mínima alteración de su vida habitual, acentuándose de ese modo su impermeabilidad respecto de los ciudadanos de un país donde desempeñan su misión. En lo que respecta a la experiencia panameña, se ha intentado aminorar las consecuencias del contraste que se aprecia en el

irritante beneficio del régimen y nivel de vida de los «zoneros» parangonados con la situación de los panameños, y en tal sentido puede citarse la propuesta del senador Wayne Morse sugiriendo que cada dos años sean reemplazados los residentes civiles y militares de la zona del canal. Tal propuesta vale tanto como aprisionar el rábano por las hojas, ya que la grave complejidad del problema no radica tanto en la posible sustitución de quienes disfrutaban de los beneficios inherentes a la condición de «zoneros» operada cada dos años, cuanto a la situación privilegiada, monopolio de los norteamericanos, y que explicablemente suscita en los panameños resentimientos ante la desigualdad de trato conferida. Alegan los «zoneros» que no sería justo interrumpir el goce de sus privilegios alcanzados después de la permanencia de tres generaciones, que consideran la zona como su patria, afirmación sorprendente, ya que no se concibe cómo los norteamericanos pueden crear una nueva patria en tierras incluidas dentro del área soberana panameña, aun cuando otra cosa se estipule en el tratado de 18 de noviembre de 1903 y, como veremos, especialmente en el artículo 2.º del citado convenio. La artificialidad inherente al episodismo de los «zoneros» se destaca tanto más cuanto que no es infrecuente que familias residentes en la zona, a lo largo de dos generaciones, carezcan del conocimiento del castellano para dialogar con los panameños, y es bien sabido lo pernicioso que resulta para los Estados Unidos la puesta en práctica, respecto de Hispanoamérica, de una política internacional que precisa de intérpretes por parte de los Estados Unidos, trátase de los desplazamientos del malogrado presidente Kennedy, del secretario Rusk o del delegado permanente en las Naciones Unidas, Stevenson. Es así cómo perdura esa inclinación de recíproca extrañeza, referida tanto a las relaciones de los estadounidenses con los hispanoamericanos, cuanto a los contactos de éstos con aquéllos. Es ese factor diferencial el que concurre en el sentido de contribuir a perfilar el aislamiento, no sólo proyectado sobre las relaciones de Europa y los Estados Unidos, sino referido al diálogo, desgraciadamente bilingüe, que entablan políticos destacados de Norteamérica con americanos viviendo al sur del Río Grande, que en ocasiones resultan ser diálogos de sordos.

El Tratado Hay-Bunau Varilla, en cuanto ejemplo de «Diktat».

A virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado Hay-Bunau Varilla de 18 de noviembre de 1903, Panamá reconoce a los Estados Unidos, a

perpetuidad, «el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua, para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del canal». La citada disposición debe ser valorada en función de lo que se preceptúa en el artículo 3 del precitado convenio, donde se estipula que Panamá reconoce a Norteamérica «todos los derechos, poder y autoridad en la zona mencionada, con entera exclusión de la República de Panamá». Las dos citadas disposiciones ponen claramente de manifiesto el carácter leonino del Tratado referido, reflejo articulado de una notoria preeminencia, que permite a uno de los pactantes imponer condiciones, no sólo recusables, jurídica y moralmente consideradas, sino, en última instancia y a más corto o dilatado plazo, notoriamente perniciosas para quien las impuso. En lo que concierne a este sorprendente Tratado de 1903, puede afirmarse que nos encontramos aquí situados, no frente a un convenio, sino en lo que hace relación a lo que los alemanes denominan *Diktat*, aplicando dicha calificación al Tratado de Versalles. Los alemanes, apoyándose en el citado reproche, argüían en el sentido de que un tratado, para merecer el nombre de tal, debe ser precedido de negociaciones, circunstancia que, según los objetantes alemanes, no se daba a propósito del Tratado de Versalles, por la circunstancia de que Alemania, vencida en 1919, carecía de libertad de acción respecto de las exigencias formuladas por las entonces denominadas potencias aliadas y asociadas. De ahí que un poderoso sector de opinión alemana se mostrase claramente inclinado a la tesis revisionista, concebida de modo más o menos exigente, según nos refiramos a lo preceptuado en las cláusulas contenidas en los acuerdos de Locarno de 10 de octubre de 1925 o a la tesis de la *Machtpolitik*, puesta en vigor a través de medidas sucesivamente acentuadas, inspiradas en la técnica de los hechos consumados.

El Tratado de 1903 consagra la inhumación del revisionismo y descarta la posible aplicación de la cláusula «rebus sic stantibus».

En cierto modo, la tesis revisionista había sido consagrada por el Pacto de la Sociedad de las Naciones, al consignar en su artículo 19: «La Asamblea puede, de vez en vez, invitar a los miembros de la Sociedad a proceder a un nuevo examen de los tratados transformados en inaplicables, así como a las situaciones internacionales cuyo mantenimiento puede poner en peligro la paz del mundo». La citada disposición debe interpretarse en fun-

ción de lo estatuido en el artículo 10 del citado *Covenant*, consagrando el sistema del *statu quo*, tanto en el orden territorial como en el político y elevando así el inmovilismo internacional a principio básico, sólo atenuado por las disposiciones del artículo 19. La citada disposición se explica en el sentido de que si los tratados internacionales habitualmente cumplen su misión encauzadora y armónica, en ocasiones—sobre todo cuando se trata de pactos más o menos impuestos por una parte contratante a la otra, o de convenios sobre los cuales se ha sucedido el tiempo en media suficiente para anacronizarlos—los tratados se convierten en una especie de camisa de fuerza, que puede convertir en loco furioso al Estado a quien se le ha aplicado un artilugio implacablemente maniatador. Las mencionadas consideraciones han supuesto la aparición en la esfera internacional de la cláusula *rebus sic stantibus*, a cuyo tenor, concertándose los acuerdos internacionales de acuerdo con las circunstancias imperantes en una coyuntura histórica determinada, siempre que tales circunstancias se alteren medularmente, será preciso revisar el tratado, adaptándolo a las nuevas circunstancias y despojándolo de toda mácula anacrónica, o sencillamente proclamar su caducidad. Quien tal vez ofreció una versión escueta y acertada del problema que estamos analizando, fuera Benito Mussolini al afirmar que los tratados, en última instancia y referidos a un dilatado espacio temporal, son capítulos de la historia, pero en modo alguno epílogos de la misma.

La política «canalera» norteamericana, como acto de imperialismo.

En lo que concierne el Tratado norteamericano-panameño de 18 de noviembre de 1903, ahora y en relación con la actual crisis panameña, se polemiza respecto a si es posible revisar dicho tratado mediante negociaciones y si lo único que pueden admitirse son «discusiones», pero en modo alguno «negociaciones». A nuestro entender, esos escarceos dialécticos no pasan de constituir auténticos bizantinismos, habida cuenta de que el meollo del problema es necesario referirlo a otro orden de consideraciones, como lo intentaremos esclarecer seguidamente.

Norteamérica, en lo que atañe a los canales interoceánicos, proyectados o ultimados en el Hemisferio Occidental, ha mantenido una tesis, tan invariable como discutible: convertir las proyectadas vías de comunicación interoceánica en dependencias sometidas a la acción soberana de los Estados

Unidos. En tal sentido, lo preceptuado en los artículos II y III del Tratado de 18 de noviembre de 1903 no constituye excepción, si se tiene en cuenta lo preceptuado en el artículo I del Tratado Bryan-Chamorro de 5 de agosto de 1914, concerniente a la construcción de un canal en territorio nicaragüense «por vía del río San Juan y del Gran Lago de Nicaragua o por otra cualquier vía». En dicho artículo se estipula que Nicaragua concede *a perpetuidad* «al Gobierno de los Estados Unidos, libres para siempre de todo gravamen, de impuesto u otra carga pública, los derechos exclusivos y de propiedad, necesarios y convenientes para la construcción, funcionamiento y mantenimiento del canal». Digamos ante todo, teniendo a la vista las cláusulas precedentes, que los Estados Unidos, promotores de esos convenios, que implican la cesión *a perpetuidad*, tanto en Panamá como en Nicaragua, de las tierras o aguas sobre las cuales habrían de ser construídos los planeados o realizados canales, fueran los patrocinadores, respecto de China, de lo que ellos mismos denominan *Open Door Policy* y que algunos, ignoramos por qué motivo, denominaron «monroísmo asiático». La citada política internacional de «puerta abierta» fué formulada por el entonces secretario de Estado, John Hay, el 6 de septiembre de 1899, en nota dirigida a los Gobiernos de Alemania, Gran Bretaña y Rusia, nota que esencialmente perseguía como finalidad el transformar en ineficiente y, por consiguiente, en no apetecible, la situación preferencial que las citadas potencias europeas se habían reservado en China, mediante la instalación de esferas de influencia o de cesiones en arriendo. Ahora bien, las citadas cesiones en arriendo, así como la concesión de ciertas bases navales instaladas en las costas chinas, lo fueran por noventa y nueve años, en contraste con los privilegios, inextensibles, que Norteamérica se reserva *a perpetuidad*. De lo cual se deduce que los Estados Unidos encaminan su política internacional, a través del sistema de la «puerta abierta», al logro de la eliminación de las cesiones en arriendo, limitadas en el orden del tiempo y, en tal sentido, bastante menos abusivas que las impuestas por Norteamérica a las dos citadas Repúblicas centroamericanas. Contrasta esa actitud norteamericana con la adoptada por el entonces presidente Eisenhower, cuando el coronel Nasser decretara la nacionalización del canal de Suez, además no malograda gracias especialmente a la interposición de los Estados Unidos, que impidieran tanto a Francia como a Inglaterra, como a Israel, sacar provecho de la victoria que habían alcanzado en su ofensiva sobre la zona del Canal de Suez.

Todo cuanto dejamos consignado parece concurrir en el sentido de forta-

lecer nuestra tesis, a cuyo tenor, el acto realizado por Estados Unidos en 1903 respecto a Panamá, ha constituido un auténtico abuso de poder. No parece discrepar abiertamente de nuestra interpretación el profesor peruano Alberto Ulloa, al consignar en la página 624 de su *Derecho Internacional* (tomo I, 4.^a edición), lo que sigue: «Los Estados Unidos no tenían bastante con ser concesionarios de la obra del canal; necesitaban ser dueños territoriales, para asegurar perpetuamente su dominio y para no mantener relaciones de dependencia con el dueño directo, en esa enfiteusis internacional que se negoció, en los primeros años de este siglo, entre ellos y Colombia.» Cuando, malogradas las negociaciones entre Colombia y los Estados Unidos, se registra un movimiento insurreccional en la entonces provincia colombiana de Panamá, los Estados Unidos se apresuran a concertar con Panamá lo que habrá de ser fruto inmediato—el Tratado de 1903—, y esa peripecia histórica la enjuicia del siguiente modo el profesor Ulloa: «Fracasadas las gestiones durante las cuales Colombia defendió su posición de principal interesado, los Estados Unidos *provocaron* el movimiento separatista de Panamá, en noviembre de 1903, y lo *apoyaron* con su fuerza naval.»

Si, como hemos intentado probar, los Estados Unidos, especialmente en este período postbélico, se han erigido, con notorio apasionamiento y perceptible acento de exigencia, en voceros del más rotundo anticolonialismo, pensamos si no ha sonado para ellos la hora de entregarse a la realización de un exigente y honesto examen de conciencia, relacionando su presencia y su acción en Panamá con su profesión de anticolonialismo, parangón que tal vez pueda llevarnos a inducir que su política internacional, tal y como se desplegó en tierras centroamericanas, tiene mucho de acentuadamente colonialista, recordando a este propósito aquello de que quien se considere limpio de pecado, arroje la primera piedra.

CAMILO BARCIA TRELLES.