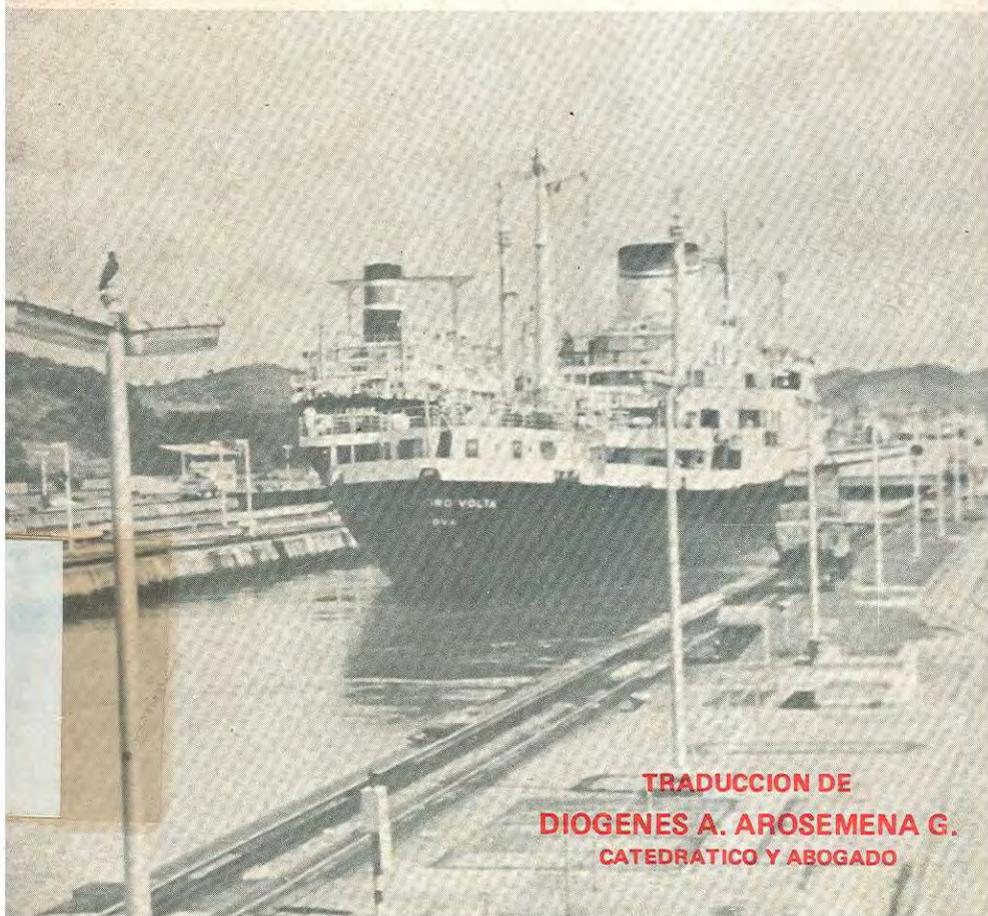


harmodio arias m.

EL CANAL DE PANAMA

un estudio en derecho
internacional y diplomacia



TRADUCCION DE
DIOGENES A. AROSEMENA G.
CATEDRATICO Y ABOGADO

EL CANAL DE PANAMA

EL CANAL DE PANAMA

UN ESTUDIO EN DERECHO INTERNACIONAL
Y DIPLOMACIA

P O R

Harmodio Arias



Traducción de

DIÓGENES A. AROSEMENA G.

Abogado Ex-Catedrático de la Universidad de Panamá

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de
Editorial Litográfica, S. A., en enero de 1975.

(c) Derechos Reservados

*ESTA OBRA SE PUBLICA
BAJO LOS AUSPICIOS DE*

ADMINISTRACIÓN DE SEGUROS, S. A.

AGRADECIMIENTO

Queremos dejar constancia de nuestro profundo agradecimiento a la señora Rosario Arias de Galindo, al Dr. Harmodio Arias G., al Dr. Gilberto Arias G. y al Dr. Roberto Arias G., quienes en un gesto de gran conciencia cívica y patriotismo han prestado, desinteresadamente, su consentimiento para la publicación de la segunda edición de esta obra.

Asimismo, queremos expresar nuestro reconocimiento y simpatía al Dr. Diógenes A. Arosemena G., quien ha cedido gustosamente sus derechos de traductor en la presente edición.

Panamá, enero de 1975.

Samuel R. Levy, Presidente

I. Roberto Eisenmann, Vice-Presidente

Carlos M. Arango Jr., Tesorero

Rogelio Henríquez, Secretario

Carlos E. González De La Lastra

Carlos F. Rodríguez

José Cardona Mas

Ramón A. Morales Q.

Guillermo Ford

Tomás Herrera

D O S P A L A B R A S

El elemento humano de la República no ha cultivado el ocio creativo que genera las producciones literarias, jurídicas y científicas: la condición de país-puerto sólo nos deja espacio y tiempo para lo material e intrascendente. Y la Universidad, tribuna abierta a las mejores inquietudes, apenas se inicia por el sendero de la investigación formal y sistemática. Lo anterior explica, siquiera en parte, la exigua cifra bibliográfica de autores nacionales con que cuenta el país.

Este libro, que el Dr. Harmodio Arias escribiera en inglés durante sus años mozos, puede, en nuestro concepto, ser catalogado entre las investigaciones más serias conducidas por los hombres de la República. Su valioso contenido histórico sobre la controversia diplomática, habida en el siglo XIX en torno a la cuestión canalera, nos invitó, desde un principio, a la tarea difícil de su traducción que iniciamos en Washington. De retorno al país, la crisis de Suez vino a poner de relieve la actualidad del material acumulado y la conveniencia de que no continuara proscrito del conocimiento de quienes integran nuestra nacionalidad.

Es en virtud de estas consideraciones que se entrega hoy a la crítica nacional y extranjera el texto en castellano de una obra en la que se discuten con galanura intelectual problemas en el campo de la diplomacia y del derecho internacional que están revestidos de inalterable valor para la República.

Panamá, Marzo de 1957.

EL TRADUCTOR

PROLOGO DE LA SEGUNDA EDICION CASTELLANA

En el lapso transcurrido entre la finalización de la obra de Suez por los franceses y la terminación del Canal de Panamá por los norteamericanos, tratadistas de todos los continentes se interesaron por analizar el régimen jurídico que correspondería a dichas vías artificiales de comunicación. Ese interés cobró nuevo ímpetu con la nacionalización del Canal de Suez en 1956 y se ha hecho notorio otra vez con las negociaciones de nuevos textos contractuales entre Panamá y los Estados Unidos, que deben sustituir a la anacrónica Convención del Canal Istmico, firmada en 1903 por F. Bunau-Varilla y John Hay.

Con el propósito de coadyuvar al establecimiento del verdadero *status* jurídico del Canal de Panamá, el autor de esta obra, Dr. Harmodio Arias M. (q.e.p.d.), juriscónsul connotado y ex-Presidente de la República de Panamá, estimó adecuado examinar, a la luz del derecho internacional, los tratados relativos a la vía marítima, sin apartarse ni perder de vista los precedentes que existían ni las sabias enseñanzas de la historia.

Para lograr su objetivo fue menester que el autor estudiase, muy brevemente por cierto, las controversias que ocasionara la construcción de la ruta acuática internacional que atraviesa el Istmo de Panamá. Fue indispensable el conocimiento de las pugnas diplomáticas que habían tenido lugar antes de alcanzar el dominio y control de la ruta y, como es lógico, antes de plantear lo relativo al *status* jurídico que le debía corresponder.

La Comisión de Divulgación Internacional del Consejo Nacional de la Empresa Privada se propone contri-

buir a la difusión de esta obra que interesa por igual a panameños y extranjeros.

Independientemente del valor intrínseco de este libro, la segunda edición en castellano cumple la finalidad de poner a las nuevas generaciones en directa comunicación con una de las obras mejor logradas durante las décadas iniciales de la República. En ella, como se afirmó en el prólogo de la primera edición española, se discuten con galanura intelectual problemas en el campo de la diplomacia y del derecho internacional que están revestidos de inalterable valor para el Estado panameño.

Con estas consideraciones, la Comisión de Divulgación Internacional del CoNEP hace entrega a la crítica nacional y extranjera de la segunda versión castellana de este libro, revisada, con notas adicionadas y con una útil y moderna bibliografía sobre los asuntos canaleros y las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.

Panamá, enero de 1975.

COMISIÓN DE DIVULGACIÓN INTERNACIONAL
DEL CONSEJO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA

P R E F A C I O

(de la edición en inglés)

Todas las naciones marítimas tienen intereses trascendentes en aquellas rutas interoceánicas que, por constituir los medios más convenientes de comunicación, pueden con propiedad ser calificadas de internacionales. Esta es la razón por la cual el mundo moderno se ha interesado tanto en la cuestión del Canal de Panamá. Los ingenieros están casi al terminar su aporte a la gran tarea de unir el Atlántico y el Pacífico por un canal, proporcionando así un medio más rápido y fácil de comunicación entre los diferentes pueblos. Ahora corresponde al jurisconsulto determinar cuál es el *status* jurídico de la vía artificial a objeto de que esta obra de la civilización, al ser colocada bajo el palio tutelar del derecho y de la justicia, pueda producir a la humanidad la mayor suma de bienestar posible. Es deber del jurista examinar el valor de los acuerdos internacionales que se refieren al tránsito interoceánico a la luz de las teorías jurídicas y con base en los hechos reales de la historia, enjuiciando al mismo tiempo los efectos inmediatos y las posibles consecuencias que pueden derivarse de la solución del problema. En este estudio, que tiende a lograr una respuesta a la cuestión relativa al *status* jurídico del Canal de Panamá, hemos tratado de eliminar todo prejuicio de índole personal o nacional y de realizar la tarea con imparcialidad judicial.

Antes de tratar el aspecto puramente jurídico de esta cuestión, nos pareció conveniente examinar en cierto detalle la historia diplomática del tránsito interoceáni-

co que serviría de introducción para la solución del problema, a la vez que nos colocaría en posición de comprobar hasta qué punto el *status* de la vía acuática es el resultado de una especie de transacción surgida de los diversos y encontrados intereses y de las aspiraciones de las potencias más directamente afectadas por la apertura de la nueva ruta. Por lo tanto, hemos examinado la actitud de los Estados Unidos frente a la cuestión canalera, mostrando las variaciones que en el transcurso de los años ha sufrido su política y trazando la influencia que la Gran Bretaña ha ejercido sobre este importante problema. Hemos discutido también, en forma sucinta, las variadas interpretaciones del conocido Mensaje del Presidente Monroe en su aplicación al tránsito por el Istmo, revisando así las disputas de índole diplomática resultantes de los esfuerzos hechos por los Estados Unidos para aplicar a esta cuestión el "corolario" de su famosa doctrina.

Al tratar de precisar el "*status* del Canal de Panamá" a la luz del derecho internacional, no nos hemos limitado a considerar las estipulaciones de los tratados relativos a la comunicación interoceánica en vista de que para llegar a la solución de algunos problemas internacionales es a veces necesario investigar las necesidades vitales de los pueblos, sin perder de vista las tendencias del derecho, tal cual éstas se manifiestan en las relaciones modernas de los distintos países. Debe tenerse presente así mismo que el Derecho Internacional está íntimamente ligado a otras ramas de las ciencias sociales y es por esta razón que muchas de las nociones que contiene no pueden ser explicadas satisfactoriamente con meros razonamientos jurídicos. Hemos, por lo tanto, tratado en forma breve algunos factores importantes—tales como la posición geográfi-

ca del canal y el interés que todos los países tienen en el tránsito— que indudablemente arrojan mucha luz sobre el *status* definitivo que corresponde al Canal de Panamá. Desde este punto de vista, así como desde una posición puramente jurídica, hemos tratado de referirnos a la naturaleza, causas y consecuencias del principio de neutralización aplicable a las vías marítimas y hemos comparado los Canales de Suez y de Panamá en lo que a sus respectivos *status* jurídicos se refiere, debido, especialmente, al hecho de que el Tratado Hay-Pauncefote, que confiere al Canal de Panamá los privilegios y obligaciones de la neutralización, explícitamente adopta la Convención del Canal de Suez como modelo.

Finalmente, hemos concluido este opúsculo con un estudio sucinto acerca de si la construcción de fortificaciones en la ruta es contraria al principio de la neutralización.

A objeto de ofrecer un fácil medio de referencia a los diferentes artículos de los tratados relacionados con la materia en estudio hemos agregado un anexo contenido de los principales textos jurídicos en consideración.

En la preparación de este ensayo fue necesario examinar un número considerable de documentos oficiales, tratados generales sobre Derecho Internacional, folletos y monografías. A través de este trabajo nos hemos esforzado por citar todas las obras consultadas en la esperanza de que este método, si bien enojoso porque recarga las páginas con gran número de referencias, sirva de guía a quienes necesiten información más detallada sobre el particular y ofrezca una oportunidad para comprobar o corregir nuestras afirmaciones. La ayuda recibida del Dr. A. Pearce Higgins, Profesor de Derecho Internacional en

la *London School of Economics*, es de índole diferente. Debo expresar aquí mi deuda de gratitud hacia él por su bondadosa contribución en la lectura del manuscrito, que de este modo se ha beneficiado con el aporte de su experiencia y conocimiento profundos

Londres, 16 de Mayo de 1911.

Harmodio Arias

INTRODUCCION

La comunicación de los dos grandes océanos por medio de un canal no es en manera alguna una idea nueva. Las raíces de dicho proyecto están ubicadas siglos atrás en la historia del mundo aunque en la actualidad el Canal se considere como la empresa moderna más portentosa. Es sabido que Cristóbal Colón, gracias a esa rara intuición del genio que lo llevó a descubrir el Nuevo Mundo, con insistencia persistió en la idea de acortar la ruta hacia los mares de Asia atraído por el fabuloso comercio de especias. Esta fue la razón por la cual, entusiasmado con la noticia de que Vasco de Gama había encontrado un paso al sur del Cabo de Buena Esperanza, emprendió su cuarto y último viaje con el único propósito de descubrir la ruta que pensaba debía existir. De esta suerte fue como dirigió su rumbo hacia el punto en que, según toda posibilidad, debía encontrarse dicho medio de comunicación, lugar muy cercano por cierto a aquél en donde la excavación del Canal está en progreso. ⁽¹⁾ Nosotros, sin embargo, no comentaremos la extensa e interesante historia de los diversos intentos para construir un Canal, efectuados por España durante los tres siglos de su dominación en Centro América. No es necesario decir palabra alguna en relación con las exploraciones adelantadas en el curso de cuatro centurias, las cuales indiscutiblemente llevaron al estudio de varias ru-

1) *Nota del Traductor:* Cuando esta obra fué escrita en inglés, los trabajos de construcción del Canal de Panamá se acercaban a su etapa final.

tas posibles ni precisa tampoco aludir a las causas que finalmente contribuyeron a la adopción de la vía de Panamá. Tal estudio no concierne a nuestro tema. ⁽¹⁾

Por otra parte, no sería posible comprender el *status* del Canal de Panamá desde el punto de vista del derecho internacional ⁽²⁾ si no se analiza cuidadosamente la política adoptada por los Estados Unidos de América en este respecto desde la época en que la Gran Nación del Norte se interesó en el problema de la construcción de esta vía marítima. Bien conocido es que el resultado de esta política culminó con la construcción del Canal bajo el control de los Estados Unidos de América. Nosotros debemos, por tal razón, trazar en detalle el progreso de esa actitud, anotando las tendencias y los cambios adoptados por la Secretaría de Estado, a fin de que nos sea posible establecer hasta qué punto los privilegios de la neutralización son aplicables tanto en el terreno de la teoría como en el de la práctica, a la vía marítima que separará el norte y el sur del Hemisferio Occidental.

Es posible que se objete el enjuiciamiento de este tema en la forma enunciada. En realidad, es difícil evitar la crítica de que se discute el asunto desde su ángulo político, mientras que el aspecto jurídico sólo ha merecido un estudio secundario y superficial. Debe recordarse, sin embargo, que difícilmente puede existir un concepto sin que esté íntimamente vinculado con otro.

1) Para información sobre la historia de la idea de unir el Atlántico y el Pacífico por una vía marítima, véase el curioso y retórico informe que, el primero de abril de 1875, presentó J. M. Quijano Otero al Congreso Colombiano sobre el tema del Canal Interoceánico. Nota del Traductor: Véase, además, Johnson, W. F., *Four Centuries of the Panama Canal*, (New York, 1906).

2) *Nota del Traductor:* Se ha considerado conveniente traducir el término "*the law of nations*" por *derecho internacional* que resulta ser más moderno y de uso generalizado.

Al tratar de buscar la solución de cualquier problema deben tomarse en cuenta todas las nociones que sean afines o que tengan alguna relación con él, si es que se desea obtener un conocimiento profundo del tema que conlleve al descubrimiento de la verdad. Resulta empresa difícil negar que el Derecho Internacional —ciencia que carece de la característica del derecho positivo de que hablaba Austin— está íntimamente relacionado con la ciencia de la política y, en tal virtud, con la historia diplomática. Esta es la razón por la que los autores de Derecho Internacional, para quienes el dogma carece de atractivos, no pueden menos que invadir los predios de la política internacional. Los estadistas tienen que apelar continuamente a los precedentes. Si sus argumentos han de tener algún valor intrínseco, deben conocer los principios generales de derecho así como los casos en que éstos se han aplicado. Aún cuando se trate de jurisprudencias especializadas en Derecho Internacional, quienes no se ocupan directamente del estudio de casos jurídicos concretos, el conocimiento de la historia del derecho resulta necesario. En vista de que el Derecho Internacional tiene como fundamento el consenso de los países civilizados, la obligación de éstos consiste en precisar los términos del acuerdo a que han llegado los miembros de la comunidad internacional. Si en lugar de hacer esto recurren a razonamientos *a priori*, entonces se colocan en un nivel metafísico de donde sólo es posible derivar principios éticos que por ningún motivo pueden considerarse como normas jurídicas. En consecuencia, al tratar de interpretar el sentido más profundo del derecho desde un punto de vista puramente científico, el jurista se ve compelido a recurrir a la historia con el propósito de determinar las causas que han dado origen a cierta norma y de esta suerte captar la aplicación que le corresponde.

Debe tenerse presente que las conclusiones a las cuales nosotros podamos arribar en lo que respecta a la neutralización del Canal de Panamá estarán influenciadas por la acción política de los estados interesados de manera más directa en la empresa. Por esta razón debemos analizar la historia diplomática de esos estados que, sobre este particular, cubre algo más de tres cuartos de siglo. A pesar de lo expuesto, el problema que estas páginas tratan de resolver es no obstante de naturaleza primordialmente jurídica.

Si bien no es nuestra intención explicar y mucho menos reconciliar los diversos esfuerzos para desentrañar el significado de la Doctrina Monroe en su aplicación a las vías de comunicación interoceánica, parece aconsejable iniciar este estudio con la declaración del Presidente Monroe contenida en su Mensaje de 2 de diciembre de 1823. De esta manera estaremos en condición de puntualizar la posición que los Estados Unidos han adoptado y adoptan en lo que se refiere al tránsito a través del Istmo centroamericano. Al estudiar la política que los Estados Unidos han seguido en este asunto será posible arrojar alguna luz sobre el tema del *status* del Canal de Panamá desde el punto de vista del Derecho Internacional

En lo que se refiere a las exorbitantes reclamaciones de Rusia en la América del Norte, nación que pretendía apropiarse del dominio del mar y de la tierra cercanos a Alaska, el Presidente de los Estados Unidos manifestó que "el Continente Americano, por la condición libre e independiente que ha asumido y mantiene queda cerrado para siempre a toda forma de colonización ulterior y a toda forma de dominio o de intervención por parte de potencias europeas". En lo que atañe a las circunstancias vinculadas a la proposición de la

Santa Alianza para ayudar a España a recuperar las perdidas posesiones del Nuevo Mundo, Monroe se expresó en los siguientes términos: "La franqueza y las relaciones amistosas que existen entre los Estados Unidos y las potencias europeas nos obligan a declarar que consideraríamos todo intento de extender su sistema (político) a cualquier porción de este Hemisferio como una amenaza para nuestra paz y nuestra seguridad". El referido Presidente continuó explicando que los Estados Unidos no tenían intención de intervenir en lo referente a las colonias y dependencias de las potencias europeas entonces existentes; pero en relación con aquellos gobiernos que habían declarado y mantenido su independencia, dijo que "ellos no podían considerar cualquier intervención por parte de una potencia europea que tenga como finalidad oprimirlos o dominarlos en cualquier forma sino como una manifestación de enemistad para con los Estados Unidos".

Estas declaraciones constituyeron la llamada Doctrina Monroe. Resulta innecesario expresar que ellas no cubren todo el campo que se supone generalmente afectado por la famosa declaración del Presidente norteamericano. Nosotros haremos notar los aspectos de la Doctrina que se relacionan con las comunicaciones interoceánicas. Su flexibilidad se ha transformado en característica proverbial, por lo que difícilmente puede sorprendernos que las declaraciones de índole negativa se hayan convertido en un dogma positivo de la política internacional norteamericana. No obstante, el asunto de la Doctrina Monroe como problema concreto no requiere comentario especial, toda vez que nuestro propósito se circunscribe a esclarecer el *status* del Canal Interoceánico desde el punto de vista del Derecho Internacional.

PRIMERA PARTE

Los Estados Unidos y el Canal
Interoceánico

CAPITULO I

*Actitud original de los Estados
Unidos de América en la
cuestión canalera*

Poco tiempo después de asegurada su independencia, la América Central demostró interés en la construcción de un canal interoceánico. En el año de 1823 don Manuel Antonio de la Cerda llevó el asunto ante el Congreso Federal, pero quizás debido a la crítica situación que atravesaba el país por el esfuerzo hecho para derrocar al gobierno anterior, no se tomaron medidas en ese sentido hasta dos años después, cuando el señor Antonio José Cañas dirigió una nota al señor Clay, entonces Secretario de Estado, en la que señalaba la conveniencia que tendría para los Estados Unidos el unir los océanos Atlántico y Pacífico por medio de un canal a través del país que él representaba. Además, aseguró al señor Secretario de Estado que sería motivo satisfactorio para su gobierno que los Estados Unidos cooperaran en dicha empresa y que "resultaría muy provechoso conseguir la participación de dicho país en la obra, no sólo por la importancia de la misma sino también por las grandes ventajas que podían derivarse de la construcción de un Canal Interoceánico por medio de un tratado en virtud del cual podría asegurar su posesión a perpetuidad por parte de los dos países".⁽¹⁾ No cabe duda que el Sr. Clay estaba personalmente interesado en el proyecto, aún cuando no le fue posible conseguir que la administración adoptara medida específica alguna en relación con este asunto. En esa época se descono-

(1) Citado por Keasbey, *The Nicaragua Canal and the Monroe Doctrine*, pág. 142.

cían las posibilidades de construir el canal. Sin embargo, después de consultarlo con el Presidente, Mr. Clay informó al Ministro centroamericano que su país estaba muy interesado en el proyecto y que él impartiría instrucciones al señor Williams, nuevo Encargado de Negocios en la América Central, a fin de que investigara las facilidades ofrecidas por Nicaragua y remitiera la mayor cantidad de información al respecto a la Secretaría de Estado. Todo parece indicar que la información solicitada no se recibió en Washington ⁽¹⁾.

Pocos meses antes, los Estados Unidos de América habían recibido una invitación para hacerse representar en el famoso Congreso de Panamá de 1826, en el cual los delegados de las jóvenes repúblicas discutirían asuntos de interés común para las naciones americanas. Después de un largo debate el Senado aceptó oficialmente la invitación. Aunque los delegados de los Estados Unidos hubiesen llegado a tiempo a la conferencia, sus gestiones no hubieran sido coronadas por el buen éxito debido a las restricciones y condiciones que contenían los poderes que se les otorgaron. En las instrucciones del Congreso a los Representantes norteamericanos aparece por primera vez una declaración sobre la política de los Estados Unidos en relación con el canal. "Un Canal para navegar del Atlántico al Pacífico", escribió el señor Clay, "constituiría un asunto digno de la consideración del Congreso. Este amplio objetivo, de ser logrado, interesaría en mayor o menor grado a todos los países del mundo, pero la América en especial derivaría los mayores beneficios. . . . De realizarse la otra y de permitirse el tránsito de buques de un océano a otro, los beneficios no deberían restringirse a un solo país

(1) Sullivan, *Report on Interoceanic Communication*, pág. 19.

sino extenderse a todas las naciones del globo bien mediante una compensación razonable o el pago de justos derechos de peaje." (1) De lo expuesto se deduce que la política del señor Clay no sujetaba el canal al control de país alguno. Sin embargo, cabe señalar que él no opinó respecto a las medidas que debían tomarse en caso de guerra para asegurar a todas las naciones el uso y el tránsito por el canal. Es posible, según manifiesta M. Achille Viallate (2), que en aquella época los Estados Unidos hubieran aceptado en seguida cualquier entendimiento con los países interesados y, de ese modo, se habría asegurado la neutralización del canal en caso de que el proyecto adquiriera forma práctica. El hecho de que los países centroamericanos fueran entonces relativamente débiles comparados con las grandes potencias europeas y que la Doctrina Monroe no hubiese sufrido hasta entonces transformación de importancia, habría contribuido a un fácil arreglo en torno a la protección del canal por parte de las naciones más importantes sin que los Estados Unidos presentasen objeción alguna siempre y cuando este país gozara de igualdad de trato.

Pocos años después encontramos a una potencia europea empeñada en un proyecto de canal a través de la América Central. En atención a sus posesiones en la Guayana, el Rey de Holanda tenía particular interés en los asuntos hispanoamericanos, por lo que envió al Congreso de Panamá al General Werweer a que demostrara ese interés en el proyecto del Canal y realizara investigaciones al respecto. A su regreso a Holanda logró organizar una Compañía, bajo la dirección del Rey, para la construcción de un canal a través de Nicaragua y

1) Nota del Sr. Clay a los Sres. Anderson y Sargent, 8 de mayo de 1826; Wharton, *Digest of International Law of the United States*, vol. III, pág. 1.

(2) *Essai d'Histoire Diplomatique Américaine*, pág. 63.

suscribió un contrato con esa república, en el cual se disponía que el canal se abriría en los mismos términos para todas las naciones en paz con la América Central. Sin embargo, los barcos armados no podrían utilizarlo sin obtener consentimiento previo, el que nunca se otorgaría a nación alguna en estado de guerra. El gobierno debía usar su influencia para lograr que todas las potencias marítimas ⁽¹⁾ reconocieran la neutralización del Canal, así como la de los océanos hasta cierta distancia de los terminales de la vía. Esto parecía ajustarse al punto de vista norteamericano, si es que los Estados Unidos tenían en esa época política definida alguna sobre la cuestión del Canal. El señor Huberich ⁽²⁾ considera que los términos de este contrato se ajustan al punto de vista de la Secretaría de Estado. Nosotros sabemos, no obstante, que el señor Livingstone, Secretario de Estado durante la administración del Presidente Jackson, hizo débiles objeciones al respecto. El señor Jeffrey, Ministro de los Estados Unidos en los Países Bajos, recibió instrucciones en el sentido de que informara a las autoridades competentes que los Estados Unidos tenían derecho a las mismas prerrogativas que les fueran concedidas a las otras naciones. Además, se le dieron instrucciones para dirigir sus esfuerzos hacia la consecución de la mayoría de las acciones de la Compañía holandesa para el pueblo o el gobierno de los Estados Unidos. El proyecto holandés, sin embargo, no obtuvo buen éxito. La revolución belga estalló y la separación posterior de Bélgica puso punto final al proyecto.

Esas medidas insinuadas por los Estados Unidos dieron nuevas esperanzas a Nicaragua en donde se pensó

(1) Sullivan, *op. cit.* pág. 20.

(2) Huberich, *The Trans-Isthmian Canal*, pág. 4.

que aquel país había adelantado gestiones ante Holanda para lograr un acuerdo en vista de la importancia del proyecto. Por esa razón la Confederación Centroamericana tomó medidas inmediatas y, por intermedio de su Congreso Federal, formuló a los Estados Unidos la generosa proposición de concederle la prioridad del derecho para la construcción del canal.

Así, el 3 de marzo de 1835 y en respuesta a esta generosidad nicaragüense el Senado de los Estados Unidos aprobó la resolución que reafirmaba la política original del señor Clay, la cual es del siguiente tenor:

“Solicítase respetuosamente al Presidente de los Estados Unidos que considere la conveniencia de iniciar negociaciones con los gobiernos de otros países y, especialmente, con los de la América Central y de Nueva Granada, para proteger eficazmente a individuos o compañías que puedan emprender trabajos tendientes a abrir una vía de comunicación entre el Atlántico y el Pacífico por medio de un canal interoceánico a través del Istmo que une a Norte y Sur América en virtud de las estipulaciones de tratados que se firmen con dichos países, y conseguir, además, a perpetuidad, en virtud de tales estipulaciones, la libertad e igualdad de derecho de todas las naciones, a la navegación en dicho Canal, mediante el pago de derechos de peaje razonables establecidos para compensar a los capitalistas que tomen a su cargo tal empresa y den término a la obra”.

De conformidad con esta resolución, el Presidente Jackson nombró al señor Charles Biddle para que efectuara las investigaciones del caso en el Istmo e informara sobre el particular. En su mensaje del 9 de enero

de 1837, el Presidente informó sobre las actividades de esta misión, manifestando al Congreso que no había probabilidades de iniciar la construcción del canal inmediatamente y que por lo tanto, no consideraba necesario entrar en negociaciones con gobiernos extranjeros a ese respecto. ⁽¹⁾

El año siguiente el mismo tema se discutió otra vez en el Congreso. El Alcalde de Nueva York y algunos residentes de esa ciudad y de Filadelfia, elevaron una petición a dicho organismo en la que exponían la importancia nacional de la construcción de un canal marítimo y encarecían la ayuda del Estado para tal empresa. Este memorial fue sometido al Comité de Carreteras y Canales de la Cámara de Representantes. En su informe del 2 de marzo de 1839, el señor C. F. Mercer dijo: "Es evidente que si la proyectada comunicación interoceánica es posible, la nación con derecho a adueñarse exclusivamente de su uso podrá dominar legalmente el más rico comercio mundial o imponer a otras naciones los términos bajo los cuales puedan éstas gozar en parte de sus beneficios. No es menos evidente la política que debe alentar a los Estados Unidos a colaborar de manera generosa y eficaz en esta empresa". ⁽²⁾ La Cámara de Representantes aprobó entonces una resolución similar a la que el Senado había aprobado tres años antes.

A pesar de los términos sugestivos del informe del señor Mercer, el nuevo Presidente, Van Buren, se contentó con enviar otro agente a la América Central, quien no juzgó aconsejable iniciar los trabajos en ese momento debido a la desorganización y al hervor revolucionario.

(1) Messages and Papers of the Presidents, Vol. III, pág. 272.

(2) Sullivan, *op. cit.*, pág. 20.

rió en que se encontraba el país. No debe sorprendernos la apatía demostrada por los Estados Unidos en esa época. Van Buren, quien profesaba las mismas convicciones políticas de Jackson, siguió su misma política canalera que no era otra que la política de Clay. Los Estados Unidos no deseaban otra cosa que lograr el uso del canal, una vez construído, bajo las mismas condiciones que el resto del mundo. El propio gobierno parecía haber actuado con suma lentitud al favorecer la idea de la construcción de la obra. En realidad, la política de la Secretaría de Estado fue, con la prudente limitación que acabamos de señalar, del tipo del *laissez-faire*, tanto por la circunstancia de que no parecía haber una demanda muy marcada para que la empresa fuera iniciada por el Estado aunque éste se limitara a estimular a las empresas privadas como por el hecho de que la potencialidad relativa de los Estados Unidos no era suficiente para que los políticos adoptaran un plan de política exterior más amplio que causara molestias al gobierno.

Pero la posesión de vastos territorios en el Pacífico como resultado de la guerra con México, el descubrimiento de ricas minas de oro en California y, finalmente, la ausencia de medios directos de comunicación, dieron nuevo impulso al proyecto del canal. El Presidente Polk dió instrucciones al Representante de los Estados Unidos en México, señor Trist, para que ofreciese el doble de la indemnización en caso de que México aceptara garantizar a los Estados Unidos el derecho exclusivo de tránsito a través del Istmo de Tehauntepec. México no concedió el privilegio solicitado.

Alrededor de ese año (1846), el Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá suscribió un Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio con

Nueva Granada. En esta convención aparece una cláusula en la que se estipula que esta república "garantiza al Gobierno de los Estados Unidos que el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá, por cualesquiera medios de comunicación que ahora existan o en lo sucesivo puedan abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos y el Gobierno de los Estados Unidos", . . . y "los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este Tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio".

Fue este el primer tratado suscrito por los Estados Unidos en que se mencionó el tránsito a través del Istmo. Además, el tratado contiene una estipulación que marca una nueva era en la historia diplomática de ese país. La protección de los Estados Unidos hacia otro país no se compaginaba con su política tradicional que los "padres de la patria" habían legado a los estadistas del futuro, considerada siempre como la piedra angular de las relaciones internacionales norteamericanas. La garantía de neutralidad del Istmo de Panamá y la garantía de la soberanía de Nueva Granada sobre este sector de su territorio, llevarían a los Estados Unidos, al menos de manera potencial, a inmiscuirse en problemas extranjeros. Polk sabía perfectamente bien que esto era así, pero al mismo tiempo percibía la importancia de tan arriesgadas medidas si es que se deseaba facilitar a la nación medios de comunicación con las recién adquiridas regiones del Pacífico. La verdad es que Polk

nunca impartió tales instrucciones a su Encargado de Negocios. En su mensaje al Senado en que sometió el Tratado a la consideración definitiva de ese cuerpo, expresó que "en esta ocasión el Encargado de Negocios actuó por su propia cuenta y sin haber recibido instrucciones". (1). Sin embargo, Polk asumió la responsabilidad y lo transmitió así al Senado en donde fue ratificado por unanimidad.

Con posterioridad se supo públicamente que el señor Bidlack, Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá, aceptó la inclusión de una cláusula de garantía después de percatarse de los enormes beneficios que su gobierno derivaría de la misma. En un memorándum confidencial, el señor Mallarino, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Nueva Granada, le había indicado los beneficios morales y materiales que se derivarían del cumplimiento de esa estipulación. En esa época era común y hasta cierto punto excusable, temer los designios de Inglaterra en la América Hispana. Con el propósito de contrarrestar cualquier intención agresiva que Inglaterra pudiera abrigar en el Istmo, Mallarino instó al Encargado de Negocios de los Estados Unidos a que adoptara su plan. Su buena fe y, quizás, su falta de visión, impidieron que el Ministro se percatara de las dificultades que habría de traer tal garantía y, aún más, la importante influencia que habría de ejercer sobre el destino de su país (2).

Para los propósitos del presente trabajo es de suma importancia que consideremos la interpretación del Presidente Polk acerca del grado en que los Estados Uni-

(1) *Messages of the President*, vol. IV, pág. 511.

(2) El memorándum *in extenso* aparece en García-Merou, *Historia de la diplomacia americana*, tomo II, págs. 7 et seq.

dos garantizaba esa neutralidad: "Al concertar los acuerdos mutuos que dispone el Artículo 35 de ese Tratado, dice el mensaje, ni el gobierno de Nueva Granada ni el de los Estados Unidos tienen puntos de vista limitados ni exclusivos. El objetivo final, tal cual ha sido presentado por el Senado de los Estados Unidos en la resolución que acabo de mencionar ⁽¹⁾, es asegurar a todas las naciones el libre e igual derecho de tránsito a través del Istmo. Si los Estados Unidos como el más importante país americano fuera el primero en ofrecer esta garantía, no podría dudarse —y así confía el gobierno de Nueva Granada— que Gran Bretaña y Francia hagan las mismas concesiones. . . . No cabe duda de que cualquiera de los dos gobiernos aceptaría el ofrecimiento toda vez que no parece haber otro medio efectivo para asegurar a todas las naciones las ventajas de esta vía que la garantía de las grandes potencias comerciales de que el Istmo habría de ser territorio neutral. Los intereses mundiales en juego son tan importantes que la seguridad de esta vía de comunicación entre los dos océanos no puede estar sujeta a las contingencias de guerras y revoluciones que puedan surgir entre las distintas naciones" ⁽²⁾.

Quizás sea conveniente detenernos aquí para considerar la marcha de los acontecimientos relacionados con este tema desde la época en que los Estados Unidos mostraron por vez primera interés en la comunicación transistmica hasta el momento en que se ratificó el tratado con Nueva Granada. Es fácil arribar a la conclusión de que el Presidente Polk completó la po-

(1) La resolución del Senado a que se alude es la que se cita en la pág. 31, *supra*. La verdad es, según dice Polk, que él sólo ha seguido la política original de su país en lo relativo a la cuestión del canal transistmico.

(2) *Messages of the Presidents*, vol. IV, pág. 512.

lítica iniciada por Clay, ya que éste no se aventuró, tal como hemos expuesto, a indicar un programa que garantizara que la seguridad de la ruta la respaldarían todas las naciones, a pesar de que estaba seguro de la importancia de la comunicación canalera y de los beneficios que de ella derivaría su país. Circunstancias especiales habían influido gradualmente en el curso de los acontecimientos, y de esta suerte Polk no podía menos que adoptar esta línea de acción, a menos que hubiese estado dispuesto a dejar escapar esta oportunidad demostrando así su patente falta de visual gubernativa. Polk contaba además con el estímulo del Senado y de la Cámara de Representantes, organismos que pocos años antes habían solicitado al Presidente que entrara en negociaciones con gobiernos extranjeros para la efectiva protección de un canal ístmico.

Se ve, pues, que él mantuvo firmemente el punto de vista de que la ruta debía estar abierta a todas las naciones y que las grandes potencias comerciales debían garantizar el uso de la misma por medio de un acuerdo sobre neutralidad. Los Estados Unidos no aspiraban —y en realidad no podían aspirar— a gozar del control unilateral de la ruta.

No es siquiera necesario sugerir que hay fundamento para aseverar que los Estados Unidos eran sinceros al expresar este punto de vista durante la época a que hacemos mención. Aunque ya se vislumbraba su ambición territorial, los Estados Unidos no se decidieron a intentar la obtención del control único y exclusivo de tan importante vía de tránsito. Por otra parte, las potencias europeas no habían tomado medida alguna definitiva de competencia. Si bien es cierto que de vez en cuando los estados europeos demostraban interés, puramente especulativo, en proyectos para la construcción de un Ca-

nal a través del Istmo americano, no se tomó acción alguna que sirviera de fundamento a la creencia de que era posible lograr que prosperara la empresa. Como testimonio fehaciente de la sinceridad de los Estados Unidos al asegurar que el tránsito sería libre para todos, cabe mencionar que en su comunicación del 14 de diciembre de 1849 el Secretario de Estado solicitó al Ministro norteamericano en Londres que colaborara con el Ministro de Nueva Granada a objeto de obtener del Gobierno Británico una garantía de la neutralidad del Istmo de Panamá, igual a la contenida en el tratado suscrito por los Estados Unidos y esa República ⁽¹⁾. Una medida de esta índole demuestra claramente que los Estados Unidos no buscaban ventaja exclusiva alguna al firmar el tratado, en caso de que el canal se abriera a través de esa porción territorial, toda vez que era evidente que si una de las potencias europeas aceptaba la responsabilidad de garantizar la neutralidad, al mismo tiempo reclamaría las respectivas ventajas concedidas a los Estados Unidos en su tratado con Nueva Granada.

Antes de mencionar los hechos subsiguientes que alteraron radicalmente la actitud de los Estados Unidos hacia la cuestión del canal, debe observarse la forma cómo la Secretaría de Estado interpretó la cláusula del Tratado de 1846 relativa a la neutralidad del Istmo. Es de notar, de manera incidental, menos rigor en la aplicación de la Doctrina Monroe. Si bien es cierto que los Estados Unidos han desarrollado gradual y eficazmente la política expuesta por sus estadistas de mayor idoneidad y experiencia, más de una vez, en el curso de esta evolución progresiva, se han apartado de su posición

(1) Despacho de Mr. Clayton a Mr. Lawrence; Sullivan and Cromwell. *Compilation of Executive Documents and Diplomatic Correspondence relative to a Trans-Isthmian Canal*, vol. I, pág. 529. Este trabajo será mencionado de aquí en adelante como *Compilation of Documents*.

original. Desde luego esto puede ser el resultado de los cambios de opinión que forzosamente influyen en la conducta del gobierno, o de dificultades inevitables que la administración encuentra imposible subsanar de una manera diferente a la que, por razón de una transacción, se suprime el elevado idealismo del principio absoluto. Por lo tanto, no existe razón alguna para que nos sorprenda encontrar estas desviaciones de su política tradicional. La conducta de los gobiernos no se caracteriza por un plan fijo.

En el año de 1862 y en el curso de un movimiento revolucionario de los que desgraciadamente han sido tan comunes en lo que ahora se llama Colombia, el General Mosquera, jefe de la revolución, envió una fuerza armada para que ocupara el Istmo de Panamá. El señor Herrán, Ministro Plenipotenciario en Washington, solicitó la ayuda de los Estados Unidos en virtud de la disposición del Tratado de 1846. En consecuencia, un comandante naval americano recibió instrucciones "de proteger contra todo riesgo y garantizar a cualquier costo la seguridad de tránsito del ferrocarril a través del Istmo de Panamá". Pero como el señor Herrán insistió en que la seguridad del tránsito no podía ser debidamente asegurada con la presencia de una simple fuerza naval y que Nueva Granada tenía derecho a recibir ayuda especial por parte de las fuerzas terrestres de los Estados Unidos, la Secretaría de Estado trató de llegar a un acuerdo con Gran Bretaña y Francia a objeto de determinar si cualquiera de las medidas adoptadas por los Estados Unidos serían aceptadas por dichos países. Se intentó además averiguar si estos dos países estaban dispuestos a colaborar con los Estados Unidos en una ocupación conjunta del Istmo de Panamá. Sucedió que los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia no vieron

ninguna razón para tal intervención y se dió por terminado el asunto. Se dejó que Nueva Granada solucionara sus propias dificultades. ⁽¹⁾ En esa época se hallaba amenazada la integridad misma de los Estados Unidos y Seward, exactamente como Clayton había hecho en años anteriores, para salvar, como él pensó, la administración, decidió que el mejor plan era apartarse de la política de sus predecesores. Esta invitación de los Estados Unidos a las potencias europeas para efectuar una ocupación conjunta en el Nuevo Mundo constituyó una violación tan clara de la Doctrina Monroe, por la cual toda la América Latina había tenido gran respeto y confianza, que México, cuya independencia estaba en peligro por la coalición de Gran Bretaña, Francia y España, protestó contra tan injustificada medida considerándola, además, una violación de la dignidad de la América hispana ⁽²⁾.

Posteriormente se solicitó del gobierno de los Estados Unidos que interviniera si era necesario para impedir el paso de tropas y municiones de guerra de España a través del Istmo de Panamá con el fin de continuar la guerra con el Perú. Esta intervención no fue necesaria pero el Procurador General de los Estados Unidos, a quien se refirió el caso para que diera una opinión, sostuvo que bajo la garantía prometida por los Estados Unidos en el Tratado de 1846 la intervención era obligatoria. Aquí tenemos una manifestación precisa respecto a la interpretación de la neutralidad del Istmo de Panamá. El significado dado por el Procurador General al término *neutral* con respecto a esta materia fue simple-

(1) *Compilation of Documents*, vol. II, pág. 1147 *et seq.*

(2) *Diplomatic Correspondence*, 1863, pág. 1150. Véase además *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Julio 1903, pág. 119.

mente que la ruta no debería ser usada por un estado cuando su propósito era llevar a cabo una guerra.

Después de exponer los hechos anteriores, es innecesario dedicar más espacio a la cuestión del alcance de la "neutralización" otorgada al Istmo conforme al Tratado de 1846. De acuerdo con el criterio de los Estados Unidos, esto equivalía a cierta clase de protección por medio de la cual se aseguraba la libertad de tránsito a los no-beligerantes. Durante este período comparativamente inicial en la historia de la neutralización, aún no se había aclarado el significado exacto del término, como se aplica ahora a las vías de tránsito del mundo, aunque ya entonces existían suficientes manifestaciones que demostraban en cierto modo el alcance del concepto. El derecho que regula las relaciones entre los bligerantes no había alcanzado en esa época un desarrollo satisfactorio, de donde se temía con sobrada razón que la simple cercanía de los beligerantes a una zona sobre la cual se debía mantener una vía de comunicación era por sí sola suficiente para obstaculizar el libre tránsito. Agréguese a ello la extraña interpretación que inevitablemente resultaba del significado diferente del término cuando se aplicaba a lugares neutralizados sobre los cuales no había la intención de asegurar un tránsito libre. (1)

Se ha visto que hasta el presente la política de los Estados Unidos favorecía la construcción de un canal por empresas privadas, libre de todo control político. Los norteamericanos no demandaban ventajas especiales que, en igualdad de circunstancias, no fueran acordadas a otras naciones. Esta actitud se debió, por una parte, al

(1) Véase *infra*, pág. 139, nota No. 1.

hecho de que en esta época los Estados Unidos no habían alcanzado el grado de desarrollo que los llevase a iniciar proyectos con que se hiriese la susceptibilidad de las grandes potencias, y, por la otra, a que difícilmente existiría necesidad alguna de formular una política nacional más elaborada y agresiva. Al negociar el primer tratado relativo a la cuestión del tránsito entre los dos océanos, lo cual como se ha observado se hizo sin instrucciones de la Secretaría de Estado, los Estados Unidos estaban satisfechos con la idea de que la vía sería construída para beneficio común de todas las naciones del mundo.

CAPITULO II

El Tratado Clayton-Bulwer de 1850.

Otro tema importante en relación con la historia del canal a través del Istmo lo constituye la celebración del Tratado Clayton-Bulwer. No será posible, sin embargo, comprender el alcance de sus estipulaciones sin anotar primero, siquiera en forma esquemática, los acontecimientos que motivaron su negociación.

Los intentos de parte de Gran Bretaña para adquirir posesiones en América Central se remontan hasta fines del siglo XVII. Inglaterra inicia entonces un período de ataques, primero, contra las colonias españolas y, después, contra las repúblicas centroamericanas, sucesoras de España. Para el año de 1830 puede decirse que Gran Bretaña había prácticamente asumido el control del territorio de la Mosquitia. ⁽¹⁾ Siguiendo la misma línea de acción, el superintendente inglés de Belice, un señor MacDonld, se apoderó por la fuerza, en agosto de 1841, de San Juan del Norte (Greytown) y lo incorporó al territorio de la Mosquitia. Ni este acto de MacDonald ni otros abusos que cometió fueron desaprobados por el Ministro inglés, a pesar de las reiteradas protestas de los estados centroamericanos a la Gran Bretaña y de su airada apelación a la conciencia del mundo.

Los Estados Unidos ni siquiera prestaron atención particular a dichas protestas. Por el contrario, estos hechos sólo sirvieron para mover a la Gran Bretaña a de-

(1) Travis, *The History of the Clayton-Bulwer Treaty*, pág. 31.

fender con mayor tesón sus pretensiones coloniales. De esta suerte, el 30 de junio de 1847 presentó reclamación formal del territorio en disputa, y a principios de 1848 había desalojado completamente de éste a Nicaragua. ⁽¹⁾ Gracias a esa actitud agresiva Gran Bretaña se colocó en una posición desde la cual podía establecer las condiciones bajo las cuales el Canal sería abierto por la vía de Nicaragua, exigiendo así que uno de sus puntos terminales fuera necesariamente San Juan. Debe recordarse que, de acuerdo con el punto de vista aceptado en esa época, ésta era la comunicación más expedita para la deseada vía acuática.

La actitud de la Gran Bretaña no pudo menos que despertar una tempestad de indignación en los Estados Unidos. Las personas que estaban más interesadas en la construcción del canal por los dividendos que podían derivarse de la empresa, vieron en la agresión británica una competencia de carácter comercial. Como resultado, ellos se encargaron de esparcir las noticias de los injustos atropellos cometidos por la Gran Bretaña, y obtuvieron buen éxito en el esfuerzo de destacar la trascendencia de la Doctrina Monroe en el trance a que estaba sujeta la nación. Por otra parte, la administración sufría no sólo la presión de la opinión pública sino que, a través de las medidas adoptadas por Gran Bretaña, también percibía una oposición clara y definitiva a la política de los Estados Unidos tendiente a lograr la construcción de un canal sin sujeción política a ningún poder. ⁽²⁾ Es evi-

(1) Travis, *op. cit.*, págs. 37 - 42.

(2) El Sr. Buchanan, quien en ese tiempo era Secretario de Estado, resume la situación en los siguientes términos: "El objetivo de la Gran Bretaña con esta actitud es evidente a la luz de la política que ha venido siguiendo a través de su historia, de coger cualquier punto comercial en el mundo cualesquiera que sean las circunstancias que contribuyan a ponerlo en su poder; y que en esta ocasión al asumir el título de protector de una miserable, degradada e insignificante tribu de indios, su propósito parece ser evidente, a saber:

dente que, si el canal llegase a caer bajo el dominio de una potencia extranjera, los Estados Unidos quedarían prácticamente a merced del país en cuyas manos quedase la llave de la vía de tránsito. Bajo estas circunstancias, la Secretaría de Estado no tuvo otra alternativa que tomar acción inmediata al respecto.

En consecuencia, el señor Hise fue enviado a Centro América a fin de que investigara la validez de los reclamos de la Gran Bretaña. Sus instrucciones, no obstante, no lo autorizaban para obtener ningún derecho en relación con la ruta. A pesar de esto, él concluyó sin autorización, un tratado con Nicaragua por medio del cual el derecho exclusivo de construir el canal por dicho territorio fue concedido a los Estados Unidos o a sus ciudadanos. A los Estados Unidos se le permitía construir fortificaciones a todo lo largo de la ruta y en los puertos terminales del canal. Como compensación, los Estados Unidos se obligaban a garantizar la integridad territorial de Nicaragua. ⁽¹⁾ Esta convención naturalmente pasaba por alto en su totalidad la existencia de las pretensiones británicas.

Es importante recordar a este respecto que el gabinete del gobierno de Washington no se encontraba en una posición muy cómoda. En realidad el nerviosismo de la Secretaría de Estado era tal que el triunfo diplomático del Ministro de los Estados Unidos en la América Central sólo pudo ser considerado como una dificul-

adquirir el dominio absoluto de las vastas regiones costaneras de Nicaragua y obtener el *control* de la ruta para una vía férrea y un canal entre los océanos Atlántico y Pacífico". Carta de instrucciones al Sr. Elijah Hise, Enviado Especial de los Estados Unidos a Centro América, citado por Keasbey, *op. cit.*, pág. 194.

1) Hise-Selva Convention, 21 de junio de 1849. Cp. J. G. Whiteley, "Les Traités Clayton-Bulwer et Hay-Pauncefote", *Revue de Droit International*, tome III, seconde serie.

rad. El gobierno no deseaba y en realidad no podía dese-
sear, el derecho exclusivo del dominio de la ruta ni im-
ponerse la carga que significaba la gran responsabilidad
de garantizar la integridad terriotiral de Nicaragua, sin
mencionar siquiera el conflicto con Inglaterra que la
aprobación de la actitud del señor Hise inevitablemente
acarrearía. El resultado fue que el tratado nunca llegó
a ratificarse. La nueva administración del General Tay-
lor, animada por un sincero deseo de reconciliación y an-
siosa de evitar complejidades de índole internacional en
las cuales los Estados Unidos no estuviesen colocados en
la posición más ventajosa, retiró a Hise y sus actos a
este respecto fueron sumariamente desaprobados.

Los ostensibles puntos de vista del General Taylor
estaban, sin lugar a dudas, a favor de un canal libre pa-
ra todo el mundo, bajo términos o condiciones iguales y,
en consecuencia, divorciado de todo dominio de carácter
político por parte de cualquier potencia. En su primer
mensaje al Congreso manifestó que el "territorio a tra-
vés del cual se llegara a construir el canal debía estar
libre de todo reclamo por parte de potencias extranjeras.
Tales potencias no deben ocupar en lo futuro una posi-
ción que les permita ejercer una influencia tan decisiva
sobre el comercio del mundo como para obstruir el uso
de una vía de esta naturaleza que debe dedicarse al benefi-
cio común de la humanidad". Su administración trató
así de conseguir del Gobierno británico la celebración
de un tratado con Nicaragua en el cual tanto la Gran
Bretaña como los Estados Unidos garantizaran la seguri-
dad del tránsito, sin que se confirieran ventajas exclusivas
a ninguna de las dos naciones. ⁽¹⁾ Resulta casi innecesario
insinuar las razones que llevaron al Presidente

(1) Citado por Huberich, *op. cit.*, pág. 8.

Taylor a adoptar este tono conciliatorio. El estaba seguro de que en esta forma podía obtener del Gobierno británico la adopción de una política menos agresiva en torno a la cuestión centroamericana. En los Estados Unidos prevaleció firmemente la idea de que las intenciones de Gran Bretaña no eran otras que las de adquirir el dominio del proyectado canal.

Correspondió al señor Lawrence, Ministro de los Estados Unidos en Londres, iniciar estas difíciles negociaciones. Pensando que la continuidad de la ocupación británica en la América Central era peligrosa para la paz de su país, el señor Lawrence insistió en que Inglaterra se retirase del Protectorado de la tierra de la Mosquitia, como una condición necesaria para el arreglo del asunto del canal. Pero Lord Palmerston, quien estaba bien enterado de la nerviosidad que su decisión causaría en los Estados Unidos y quien al mismo tiempo deseaba mantener por todos los medios las aspiraciones británicas, rehusó aceptar la proposición americana y, en consecuencia, nada se hizo sobre el particular en Londres.

Mientras tanto, crecían y se acentuaban más en el pueblo norteamericano los sentimientos de odio hacia Inglaterra, la que al ocupar la Isla Tigre, punto terminal de una de las posibles rutas del Pacífico, enardecía la opinión pública. El señor Clayton, Secretario de Estado, un poco nervioso, presionó a Sir Henry Bulwer, Ministro de Gran Bretaña en Washington, para que conviniera en discutir el asunto en la capital norteamericana y no en Londres, muy a pesar de que sabía que este último no tenía instrucciones para ello. Sir Henry Bulwer se percató enseguida de la situación y se dió cuenta de que era más fácil negociar con el señor Clayton que con el señor Lawrence. Fue así cómo, asumiendo toda la responsabilidad pero al mismo tiempo perfecta-

mente consciente del carácter discrecional de los poderes otorgados a los altos funcionarios en circunstancias especiales, aceptó de buen grado las sugerencias del Secretario de Estado y procedió con visual y juicio a concluir el tratado conocido bajo el nombre de Clayton-Bulwer, que fue ratificado el 5 de julio de 1850. ⁽¹⁾

Las estipulaciones del Tratado pueden resumirse así:

1.—Los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña declaran por el presente que ni el uno ni el otro obtendrá ni sostendrá jamás para sí mismo, ningún predominio exclusivo sobre dicho Canal.

2.—Ni el uno ni el otro construirá ni mantendrá jamás fortificaciones que lo dominen ni tampoco ocupará ni fortificará, ni colonizará ninguna parte de la América Central.

3.—Los buques de los Estados Unidos y la Gran Bretaña que transiten por dicho Canal estarán exentos, en caso de guerra entre las partes contratantes de bloqueo, detención o captura por cualquiera de los beligerantes.

4.—Gran Bretaña y los Estados Unidos se comprometen a garantizar la seguridad y neutralidad del Canal y a invitar a los demás estados a que colaboren con ellos para estos fines.

5.—Como los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, al celebrar este convenio, desean no solamente atender el logro de un objetivo particular sino también establecer un principio general, convienen por el presente en extender su protección por estipulaciones del Tratado, a cualesquiera otras comunicaciones practi-

(1) Nota de Henry Bulwer a Lord Palmerston, *Compilation of Documents*, vol. I, pág. 555 et seq.

cables sean por Canal o por ferrocarril, a través del Istmo.... y especialmente las comunicaciones interoceánicas que sean practicables, ya por la vía de Tehuantepec o por Panamá.

Se ha explicado en el curso de esta obra que durante esa época la intención de los Estados Unidos se limitaba a prevenir la intromisión de Gran Bretaña en las cuestiones americanas. Clayton no tuvo suficiente visual en este asunto porque el verdadero efecto del tratado fue diferente al fin que tenía en mente. En la opinión de algunos, el tratado sólo legalizó el *statu quo* existente en lo relacionado con las posesiones británicas en la América Central. Se temió entonces que si las dos potencias no arreglaban la cuestión en disputa por medio de un acuerdo, la Doctrina Monroe sufriría un serio revés a manos del Gobierno británico. Pero la administración, colocada en un dilema, adoptó una línea de conducta opuesta al principio que se pensaba mantener, ya que cada palabra del tratado violaba el espíritu y la letra de esa política consagrada por todos los estadistas norteamericanos. La débil administración del General Taylor pensó que ésta era la única forma de resolver las dificultades creadas por la agresividad de la Gran Bretaña al intentar adquirir el dominio del proyectado canal.

Dos factores importantes resaltan aquí vinculados directamente a la cuestión en análisis: 1) la neutralidad del canal por cualquier vía, garantizada por Gran Bretaña y los Estados Unidos, potencias éstas de acuerdo además en invitar al resto de las naciones del mundo para que garantizaran dicha neutralidad. Ya se ha dicho que la neutralidad de que habla este tratado se extendía a cualquier ruta que se escogiera para la construcción de un canal que uniese el Atlántico y el Pacífico, toda vez que en el mencionado documento los

dos gobiernos dejaron perfectamente claro que su propósito no era sólo lograr ese objetivo particular sino también proveer un principio de carácter general a este respecto. Es así cómo, por medio de las estipulaciones contractuales, dicha protección se extendía a cualquiera otra ruta factible de escogerse para la comunicación interoceánica. La protección de que se habla no podía, por supuesto, significar otra cosa que la garantía de la neutralidad. ⁽¹⁾ 2) Los Estados Unidos lo mismo que la Gran Bretaña dejaron estipulado el principio de que jamás obtendrían ni mantendrían dominio exclusivo sobre el mencionado canal. Como veremos más adelante, esta disposición demostró ser un valladar infranqueable a la política que en los años venideros los Estados Unidos se empeñarían en seguir.

Que el Tratado Clayton-Bulwer no satisfizo los intereses de los Estados Unidos lo demuestra el hecho de que poco tiempo después de que fuera ratificado surgieron controversias relativas a su adecuada interpretación. Para los fines del presente estudio no es necesario que entremos a discutir las diferencias surgidas sobre este punto ni las actividades desplegadas por ambas cancillerías para solucionarlas. Hubo ocasión en que estas diferencias parecían tan marcadas que el Presidente Buchanan, remiso a aceptar la sugestión de la Gran Bretaña de que se llegara a una solución arbitral, se vió forzado a declarar en su mensaje al Senado que "lo más sabio sería

1) Interesa hacer notar que el concepto de neutralización, como se aplica a las vías fluviales había alcanzado gran desarrollo al firmarse el Tratado Clayton-Bulwer, por lo menos en la opinión de los estadistas que lo habían negociado. Se había estipulado expresamente que en caso de guerra entre las dos partes contratantes los barcos del gobierno de cualquier nación debían gozar del privilegio de cruzar el canal libremente. Es evidente, por lo tanto, que si entraba en vigencia la disposición en virtud de la cual se solicitaba a otros países que garantizaran la neutralidad de la ruta, ellos entonces gozarían también de los mismos derechos y serían responsabilizados con las mismas obligaciones que contiene el Tratado. En realidad, la neutralidad de la ruta, de haberse abierto en esa época, hubiera sido obligatoria.

abrogar el tratado por mutuo consentimiento y volver al *status quo*. Baste decir que el Gobierno británico envió en 1857 un comisionado especial a la América Central para entrar en negociaciones con las distintas repúblicas y eliminar de ese modo las controversias que surgieron del Tratado. Muy pronto se negociaron acuerdos con dichos estados, de suerte que para 1860 las dificultades parecían haber desaparecido.

Al mismo tiempo que ambas partes debatían las controversias creadas por el Tratado Clayton-Bulwer surgió una oportunidad para que los Estados Unidos trataran de adquirir cierto dominio sobre la ruta por Panamá, en el caso de que el canal fuera construido a través de ese país. Debido a los perjuicios que sufrieron algunos nacionales de los Estados Unidos durante los llamados "motines de Panamá" ocurridos en 1856, se trató de conseguir una indemnización de Nueva Granada por medio de una convención. En el proyecto del Ministro norteamericano presentado en Bogotá se incluye una estipulación en virtud de la cual ambas partes gozarían del derecho de tránsito a través del Istmo por cualquier ruta que se abriera. Dicha vía debía además destinarse al uso común de las naciones dispuestas a reconocer la neutralidad del canal. Cabe señalar, sin embargo, que correspondía a los Estados Unidos ejercer control absoluto sobre la ruta. Para lograr dicho propósito ese país adquiriría las islas del Pacífico situadas cerca de las dos entradas del canal. Por instrucciones impartidas al Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, el señor Marcy explicó que en caso de obtener el "dominio de la ruta, su país tomaría de inmediato medidas para demostrar a las potencias extranjeras que el Canal se mantendría para el uso común bajo condiciones justas y que se

solicitaría que dichas potencias participaran con los Estados Unidos en las actividades tendientes a garantizar la neutralidad de esa parte del Istmo". ⁽¹⁾

Resulta evidente que esta proposición era contraria a las estipulaciones del Tratado Clayton-Bulwer. Sin embargo, no fue necesario que la Gran Bretaña protestara toda vez que Nueva Granada pronto se percartó de las implicaciones de la proposición y, como en realidad constituía un ultraje a su soberanía, se negó rotundamente a darle consideración seria de índole alguna.

Queda demostrado así el alcance de la política de los Estados Unidos hasta los días de la guerra civil. A fin de impedir que la posición clave del tránsito estuviera en manos de una potencia europea, el país se vió al borde de una guerra y por último obligado a suscribir un tratado que pasaba intencionalmente por alto cada uno de los principios fundamentales de la Doctrina Monroe. El principio de la construcción del canal libre de todo dominio político tuvo, durante esa época, algunas excepciones insignificantes, sobre las que por eso mismo puede omitirse ulterior comentario. El tratado concertado por Hise con Nicaragua en 1849 fue redactado sin recibir el beneficio de las instrucciones de la Secretaría de Estado. En última instancia, las actividades de Hise no fueron aprobadas. En cuanto a la proposición del señor Marcy, si bien su ostensible propósito consistía en proteger el ferrocarril de Colón a Panamá recientemente inaugurado y víctima, por desgracia, de algunos daños inmediatos debido a los llamados "motines de Panamá", es difícil pensar que su objetivo no tuviera mayor alcance. Pero, de toda suerte, probó ser irrealizable.

(1) *Compilation of Documents*, vol. II, págs. 1012 et seq.

CAPITULO III

*Proposición formulada por los
Estados Unidos en torno al
control del Canal*

Llegamos ahora a una fase más importante del problema. Los Estados Unidos no siguen su política original de construir un canal para beneficio del mundo, bajo condiciones similares y libre de dominio político. Al efecto, se abogaba en ese país por la neutralización de la vía como medio de garantizar la libertad de tránsito y la seguridad de los trabajos del canal y de las personas que lo utilizaran. En el período a que nos vamos a referir, sin embargo, los Estados Unidos lucharon con vehemencia por la obtención de una especie de supremacía o de dominio político sobre la ruta. En otras palabras, sus deseos consistían en obtener la clave de la vía de modo que pudieran permitir o rehusar el uso de la misma, si consideraban que dicho permiso afectaba favorable o desfavorablemente sus intereses políticos.

En sus esfuerzos por seguir esta línea de conducta, los Estados Unidos encontraron el obstáculo que la política anterior les había impuesto. En consecuencia, hicieron supremos esfuerzos para deshacerse de esos obstáculos. Su diplomacia había sido tan eficaz como activa en ese sentido. Y si bien en más de una ocasión los argumentos empleados habían sido falaces, la Secretaría de Estado había emitido documentos valiosísimos que algunas veces demostraron extraordinaria habilidad.

Una nueva línea de acción surgió como producto de la amplia y agresiva política del Sr. Seward. La expansión territorial de los Estados Unidos había comen-

zado. El país había logrado una victoria sobre México y obtenido una importante faja del terriotiro de esa nación. Los asuntos internos del país, además, se habían colocado sobre bases sólidas debido a la feliz terminación de la Guerra Civil, después de la que se consolidó la Unión. La Doctrina Monroe había adquirido gran importancia con la eliminación intervencionista de los franceses en México. En resumen, la administración se sentía fuerte en el país y respetada en el exterior. Si bien se necesita despertar el sentido de importancia propia en los Estados Unidos, esas circunstancias probaron ser más que suficientes para lograrlo, a lo que puede atribuirse la formulación de esta más activa y más agresiva política exterior. Los Estados Unidos, como veremos, reclamaban el control absoluto del canal a través del Istmo. Apenas es necesario señalar que los términos del Tratado Clayton-Bulwer estaban en oposición directa con esta política. Nosotros tendremos, por lo tanto, que hacer notar los esfuerzos de la Secretaría de Estado tendientes a eliminar las dificultades creadas por esta "comprometedora alianza".

El primer paso en esta dirección fue dado por el propio señor Seward. El proyecto para la construcción de un canal a través de Honduras fue traído de nuevo a la atención del público. El señor Seward se apresuró a concertar un tratado con dicho país y se propuso obtener la cesión de la Isla Tigre a los Estados Unidos con el objeto de que fuera utilizada como estación abastecedora de combustible ⁽¹⁾. Como esto implicaba, sin embargo, la adquisición de dominio sobre el puerto terminal canalero en el Pacífico, el Secretario Seward instruyó al señor Adams, su Ministro en Londres, para que

(1) Keasbey, *op. cit.*, pág. 302 *et seq.*

averiguara con Lord Clarendon si el Gobierno británico se inclinaba a favorecer la adquisición de estaciones para el aprovisionamiento de combustible en la América Central, no obstante las disposiciones del Tratado Clayton-Bulwer ⁽¹⁾. A pesar de la manera vaga como Lord Clarendon respondió a estos sondeos ⁽²⁾, el señor Seward se percató de que debía tomar un camino diferente, y, como resultado de ello, en 1868 se suscribió el Tratado Dickinson-Ayon, en el que queda expuesta la antigua idea de construir un canal de tránsito y dominio libre.

Los Estados Unidos no perseguían únicamente lo anterior en la época que nos concierne, si bien tenían que conformarse con tan minúsculo resultado debido a las promesas que se habían visto obligados a formular a la Gran Bretaña en 1850. Con extraordinaria visión el señor Seward dirigió sus miradas más al sur del Istmo y pensó que podría obtener las ventajas que deseaba de Colombia, sin herir directamente las susceptibilidades de la Gran Bretaña en la América Central. En 1868 se iniciaron las negociaciones con dicha República para la construcción de un canal a través del Istmo de Panamá, con el resultado de que el 14 de enero de 1869 se suscribió un tratado en Bogotá. En virtud de las estipulaciones de ese tratado los Estados Unidos adquirirían el derecho a construir el canal y a mantener el control y uso pacífico del mismo. Colombia estuvo de acuerdo en no permitir la apertura del Atlántico al Pacífico de otra vía interoceánica ni la construcción de un nuevo ferrocarril a través de su territorio, sin haber obtenido de antemano el consentimiento expreso de los Estados

(1) *Compilation of Documents*, pág. 1183.

(2) *Ibid*, pág. 1196.

Unidos. Una estipulación con respecto a la neutralidad de la ruta aparece así en dicho tratado: "La entrada al Canal deberá ser estrictamente negada a las tropas de otro u otros países, inclusive los buques y municiones de guerra". Este tratado fue rechazado por el Senado de Colombia.

El señor Grant, al ser elegido Presidente de los Estados Unidos, envió al señor Setphen A. Hurlbuk a Colombia a fin de que concertara un nuevo tratado para la construcción de un canal por el propio gobierno norteamericano. El resultado de las negociaciones fue el Tratado de Bogotá de 26 de enero de 1870, en virtud del cual el canal debía ser abierto a todas las naciones en paz con las partes contratantes, en términos de absoluta igualdad, pero permanecería rigurosamente cerrado a las banderas de todas las naciones en guerra con cualesquiera de las partes contratantes. Los Estados Unidos estuvieron de acuerdo en suministrar ayuda para proteger el canal de ataques o invasiones del exterior. El señor Hurlbuk parecía abrigar la completa seguridad de que el tratado sería ratificado por el Congreso colombiano. Muy pronto, sin embargo, se dió cuenta de que el asunto no era tan fácil como creía. Los dirigentes del gobierno de Colombia objetaron una estipulación del tratado en virtud de la cual Colombia entraría en cualquier guerra en que los Estados Unidos fueran participantes. El señor Tapata, Secretario de Relaciones Exteriores, notificó al señor Hurlbuk que su gobierno insistiría en un cambio radical de dicha estipulación en vista de las complicaciones políticas que podrían resultar si se permitía incluir esa cláusula. ⁽¹⁾ Como era de

1) En vista de este hecho, no puede haber razón alguna para la extraña suposición del señor Hurlbuk de que el cambio de política por parte del gobierno de Colombia se debía a una insignificante ceremonia celebrada por el señor

esperarse el Congreso colombiano introdujo modificaciones importantes en el tratado. El Senado llegó a oponerse al punto de vista de los Estados Unidos hasta el grado de que aquél resultó inaceptable para el Senado de este país.

Las gestiones diplomáticas de la Secretaría de Estado se hicieron más activas poco tiempo después que el Gobierno de Colombia concedió en 1878 a una compañía privada francesa el derecho a construir el Canal de Panamá. Desde el punto de vista económico, los Estados Unidos no deseaban esta empresa en manos de otra potencia. Por lo tanto, se hicieron esfuerzos para obstaculizar a la compañía francesa por medio de rutas rivales en la América Central y en Tehuantepec ⁽¹⁾. Más aún, la cuestión asumió verdadera importancia en lo relativo a la Doctrina Monroe.

Conforme a las últimas interpretaciones, *el dictum* flexible de Monroe había ido más allá de sus postulados negativos y había adoptado rumbos positivos como guía de la diplomacia norteamericana, dondequiera que aparecía la oportunidad de aumentar la supremacía moral de los Estados Unidos. En esa época se rumoraba que M. de Lesseps estaba tratando de formar, a nombre de la compañía francesa, una coalición de potencias europeas a fin de garantizar y defender la neutralidad del Istmo. En opinión de los Estados Unidos, esto necesi-

Bunch, Encargado de Negocios de su Majestad Británica. De acuerdo con el señor Hurlbuk "el cambio de política se debía, sin duda alguna, a la acción del señor Bunch. El había estado muy activo durante las últimas dos semanas, y se valió de medios ciertamente raros para afianzar la influencia que ejercía sobre este pueblo. Por ejemplo, el viernes Santo la bandera británica fué izada a media asta, y el señor Bunch oyó todas las misas de la Catedral, llevando un cirio encendido en una procesión que formó parte de los servicios religiosos". *Compilation of Documents*, pág. 1282.

(1) Keasbey, *op. cit.*, pág. 362, *et. seq.*

riamente afectaba su posición tradicional en el Nuevo Mundo. El 8 de marzo de 1889, el Presidente Hayes por medio de un mensaje se apresuró a hacer conocer al mundo su punto de vista sobre la cuestión canalera y la Doctrina Monroe. El mensaje expresa en frases inequívocas que "la política de este país la constituye la construcción del Canal bajo el control americano. Los Estados Unidos no pueden consentir en que se conceda este control a una potencia europea". Recomendó luego, que se convirtiera el canal en una gran vía marítima entre el Atlántico y el Pacífico, que fuera *virtualmente una parte de la costa de los Estados Unidos* ⁽¹⁾, agregando para terminar que "los Estados Unidos tienen el deber y el derecho de ejercer y mantener esa vigilancia y autoridad sobre cualquier Canal interoceánico a través del Istmo que une la América del Norte con la del Sur, para proteger sus intereses nacionales". ⁽²⁾

Puntos de vista similares a los que acabamos de citar fueron expresados por el señor Evarts, Secretario de Estado, en el informe que enviara al Presidente en esa misma fecha o sea el 8 de marzo de 1880. Este informe constituyó la respuesta a una solicitud formulada por el Congreso, organismo que parecía estar ansioso de obtener información sobre el proyecto francés. El señor Evarts consideró que esto era para su gobierno "una cuestión de índole territorial, en cuya administración debe ejercer un control potencial". ⁽³⁾

Los esfuerzos del señor Evarts no cesaron con lo anterior. A fin de derrotar el proyecto francés en su totalidad y para obtener al mismo tiempo ventajas extraordi-

(1) Las bastardillas son nuestras.

(2) *Messages of the Presidents*, Vol. III, págs. 585, 586.

(3) *Compilation of Documents*, Vol. III, pág. 1496.

narias para su país, llevó la Doctrina Monroe al extremo que él pensó que debía llegar, para lo que trató de concertar un tratado con Colombia en el que todo permiso concedido previamente para la construcción de un canal interoceánico o que Colombia concediera en el futuro, debía estar sometido a los derechos de los Estados Unidos de América como garante de la neutralidad del Istmo y de la soberanía de Colombia sobre el territorio istmeño, y que el consentimiento de los Estados Unidos debía obtenerse como una cuestión previa necesaria para la validez de cualquier concesión futura o para la modificación de una existente. No es necesario decir que esta cláusula se había redactado con el propósito de anular el contrato entre Colombia y la Compañía francesa. El Gobierno de los Estados Unidos había expresado su descontento en torno al permiso que había sido otorgado sin obtener su consentimiento previo, y también había informado a Colombia que, en opinión de los Estados Unidos, la necesidad de obtener dicho consentimiento era y sería mantenida como consecuencia de la garantía que se había otorgado por el Tratado de 1846. El señor Evarts no disimulaba del todo sus tácticas diplomáticas, de lo que resultó que el Gobierno colombiano rehusara con desdén considerar la proposición de concertar un tratado que pusiera en duda su derecho a conceder esos privilegios. ⁽¹⁾

En tanto que la cuestión era considerada por el Congreso, los puntos de vista de la administración se compartían entre el Senado y la Cámara de Representantes. En las discusiones efectuadas se hizo hincapié en la opinión popularizada en los sectores políticos del país de "que si los Estados Unidos tienen el interés y

(1) *Compilation of Documents*, vol. III, págs. 1513, 1534, et. seq.

el derecho de posesión, dirección, control y gobierno sobre cualquier Canal, ferrocarril u otro medio de comunicación artificial que haya de construirse a través del Istmo... y en vista de la magnitud de este interés, constituye un deber de los Estados Unidos insistir en que si fuera construido o iniciado, continuado o terminado por quien quiera que fuese y cualquiera que fuera la nacionalidad de los miembros de la sociedad anónima o la fuente del capital social, ese interés de los Estados Unidos y su derecho a poseer y dominar el referido canal u otra comunicación artificial, deberá asegurarse y mantenerse en los casos en que conforme a su opinión sea necesario”.. (1)

Para el Congreso era claro, no obstante, que el mayor obstáculo que impedía poner en práctica la que entonces constituía la política nacional de aquel país era el Tratado Clayton-Bulwer que se mantenía amenazante, siempre dispuesto a reducir a añicos cualquier ventaja que estuviera orientada a lograr la adquisición de un control exclusivo del canal y, en realidad, un poderoso valladar a la aplicación de la Doctrina Monroe en su nueva forma, en lo referente a las comunicaciones marítimas a través del Istmo. El 16 de abril de 1880, en una resolución conjunta, el Senado y la Cámara de Representantes solicitaron al Presidente que tomara inmediatamente las medidas pertinentes para lograr la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer.

Para ese tiempo se encargó del Poder Ejecutivo el Presidente Garfield y le correspondió al señor Blaine, su Secretario de Estado, reiniciar la controversia. El Secretario se mostró preocupado por los rumores de que

(1) *Compilation of Documents*, vol. III, pág. 1571.

Colombia estaba tratando de lograr que las potencias europeas formularan una especie de declaración conjunta sobre la neutralidad del Istmo de Panamá. A fin de protestar contra esa medida, caso de que los informes obtenidos fueron ciertos, el señor Blaine envió una circular a los Ministros de los Estados Unidos en Europa, en la que se insistía en que su gobierno había garantizado la neutralidad del Istmo en 1846 y que dicha garantía no necesitaba para su validez "esfuerzo, consentimiento o asentimiento de ninguna otra potencia". El Secretario de Estado manifestó que los Estados Unidos no intentaban intervenir en la cuestión del canal vista desde un punto estrictamente comercial o con los usos a que pudiera dedicarse en tiempo de paz. "Es en relación con el *control* político de dicho Canal", continuó el Secretario Blaine, "a diferencia de las disposiciones puramente administrativas o comerciales, que el Presidente se siente obligado a hablar sin rodeos y de manera categórica" . . .

"Durante cualquier guerra en que los Estados Unidos... sean parte interesada, el paso de barcos de guerra de una nación enemiga por el Canal de Panamá no sería más admisible que el paso de las fuerzas armadas de una nación enemiga por una línea férrea que una el Atlántico y el Pacífico de los Estados Unidos... Y los Estados Unidos insistirán en su derecho a adoptar las medidas precautorias necesarias en caso de que el tránsito del Istmo sea en cualquier forma utilizado contra sus intereses sobre la tierra o sobre el mar". El Secretario declaró entonces: "el Gobierno de los Estados Unidos vería con mucho interés un acuerdo entre los estados europeos para garantizar conjuntamente la neutralidad, y, controlar el aspecto político de una ruta comercial, lejana de Europa y cercana a los Estados Uni-

dos, que de manera substancial formaba parte de la costa norteamericana, ⁽¹⁾ y que según parece se convertirá en el principal medio de transporte entre nuestros estados del Atlántico y del Pacífico". Y continuó en términos más enérgicos: "Cualquier intento de reemplazar aquella garantía con un acuerdo entre potencias europeas, que mantienen grandes ejércitos y que patrullan los mares con grandes flotas y cuyos intereses en el Canal y su funcionamiento jamás pueden ser tan vitales como los nuestros, sería semejante a una alianza contra los Estados Unidos". Y finalizaba advirtiendo a sus representantes diplomáticos ante las cortes europeas lo siguiente: "Ustedes deberán cuidarse en sus conversaciones de no dar la impresión de que los Estados Unidos han adoptado una nueva política o iniciado medidas agresivas que este gobierno haya de adoptar en el futuro. Se trata sencillamente de la adhesión de los Estados Unidos a principios enunciados desde hace mucho tiempo por la más alta autoridad gubernamental del país" ⁽²⁾.

El Secretario Blaine naturalmente insistió en el viejo argumento de su país. Es verdad que no se menciona expresamente la famosa doctrina en sus despachos diplomáticos (el Departamento de Estado nunca habla directamente de la Doctrina Monroe), si bien todo su razonamiento se basa en la misma. Todo parece indicar que el Secretario estuviera atormentado por la idea de que su gobierno hubiera antes seguido una política liberal en relación con el asunto del canal. Ya hemos explica-

(1) Las bastardillas son nuestras.

(2) Nota del señor Blaine al señor Lowell, *Compilation of Documents*, págs. 1597-1602. Este despacho fue enviado, *mutatis mutandis*, a los demás Ministros de los Estados Unidos en Europa

do cuál había sido la política de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil.

El Secretario de Estado Blaine conocía muy bien esta línea de acción, y, sin embargo, aseguraba rotundamente que su actitud no constituía la iniciación de una nueva política. En una especie de olvido o tal vez de inconsistencia plausible también, expresó a los Ministros de los Estados Unidos que la garantía de neutralidad del Istmo de Panamá otorgada por los Estados Unidos "no necesita refuerzo, consentimiento o asentimiento de parte de ninguna otra potencia". El no recordaba que Polk, hablando de dicha garantía, dijo que "no se puede dudar... que garantías similares serán ofrecidas a esa República (Colombia) por la Gran Bretaña y Francia... No podría dudarse de que cualquiera de los dos gobiernos aceptaría la oferta porque no existiría otro medio efectivo de conseguir todas las ventajas de esta importante vía para todas las naciones sino por medio de la garantía a todas las potencias comerciales en el sentido de que el Istmo sería un territorio neutral". (1) Ni recordaba la Secretaría de Estado que había invitado a la Oficina Británica de Asuntos Exteriores a que garantizara la neutralidad de esa sección de Colombia.

(2) El señor Cass había expresado asimismo, los puntos de vista de la Secretaría de Estado sobre esta materia cuando dijo a Lord Napier, Embajador Británico en Washington, que "una medida de la misma índole por parte de Inglaterra y de Francia daría seguridad adicional al tránsito y por lo tanto sería considerada favorablemente por el Gobierno de los Estados Unidos" (3).

(1) Véase *supra*, pág. 36.

(2) Véase *supra*, pág. 38.

(3) Nota del Sr. Cass a Lord Napier, 10 de septiembre de 1857, *Senate Ex. Doc.* Nº 112, 46th Congress, Second Session.

Aún más digno de mención es el hecho de que el Secretario Blaine parece haber pasado por alto la existencia del Tratado Clayton-Bulwer, toda vez que su mensaje fue enviado también a la Oficina Británica de Asuntos Exteriores. Sin duda por todo ello Lord Granville se limita a contestar: "Me permito señalar a usted que la posición de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos en lo que el Canal se refiere . . . está determinada por los respectivos compromisos acordados entre las partes contratantes en la Convención . . . comúnmente conocida como el Tratado Clayton-Bulwer. El Gobierno de Su Majestad Británica tiene plena confianza en que se cumplirán todos los compromisos estipulados en ese tratado" (1).

Antes de recibir el mensaje de Lord Granville, el Sr. Blaine se refirió específicamente al Tratado Clayton-Bulwer, después de expresar los puntos de vista de su gobierno en lo que concierne a la cuestión canalera en la forma general que hemos observado y en cumplimiento de las disposiciones de la resolución conjunta del Congreso. En una larga comunicación dirigida al señor Lowell, Ministro de los Estados Unidos en Londres, hizo una exposición *ex parte* del caso, para tratar de demostrar que el tratado no debía ser obligatorio, puesto que había sido suscrito hacía más de treinta años, bajo condiciones excepcionales y extraordinarias ya desaparecidas. Alegó que los Estados Unidos habían logrado gran desarrollo en la costa del Pacífico, mientras que los intereses de la Gran Bretaña eran insignificantes comparados con los de la Unión norteamericana, y que la verdadera intención del tratado era colocar a las dos

(1) Nota de Lord Granville al señor Hoppin, 10 de noviembre de 1881, *Compilation of Documents*, Vol. III, pág. 1622.

partes en un plano de igualdad con respecto al canal, pero que en las condiciones actuales el efecto del mismo era dar el control de la vía a la Gran Bretaña por razón de su mayor poderío naval. En esa misma comunicación se insiste además, en que "este gobierno en lo que respecta a los estados europeos, no consentirá en que se perpetúe tratado alguno que ponga en tela de duda nuestro legítimo y bien establecido derecho a gozar de prioridad en el continente americano". Luego consideró el caso de la garantía de la neutralidad del canal por las grandes potencias de Europa, y ligeramente llegó a la conclusión de que "el primer sonido de un cañón en una guerra general de Europa probablemente anularía el tratado de neutralidad", por lo que "un simple acuerdo de neutralidad escrito en papel entre las grandes potencias europeas no sería efectivo para proteger el Canal en tiempos de guerra". Siguiendo la flexible lógica de algunos diplomáticos, el señor Blaine dedujo que los Estados Unidos era el único país que podría hacer cumplir "la completa neutralización del Canal en lo que concierne a los países europeos", asegurando al mismo tiempo "su derecho a controlar el tránsito a través del Istmo".⁽¹⁾

Estas fueron las razones aducidas por el Secretario de Estado de los Estados Unidos al proponer modificaciones esenciales al tratado. En pocas palabras, se consideraba que debía permitirse a los Estados Unidos fortificar el canal y asumir su control político. No es difícil imaginarse las objeciones que se lanzarían contra estos argumentos. Debe recordarse que existirían escasas razones con que iniciar la controversia, pese a lo

(1) De Blaine al señor Lowell, 19 de noviembre de 1881. El texto completo de esta documentación aparece en *Messages and Documents*, 1881-1882, págs. 554-559.

cual se aventuró a la lucha de abrogar ese tratado. Quizás sea este el motivo por la cual se ha llamado a dicha nota "uno de los más extraordinarios documentos de estado que jamás se haya escrito".

Lord Granville contestó a su debido tiempo comenzando por señalar, con sobrada justicia que "los principios sobre los cuales descansa toda la tesis de la comunicación son nuevos hasta donde llega mi conocimiento en el campo del Derecho Internacional". Aseveró que los intereses de la Gran Bretaña sobre el canal son similares a los de los Estados Unidos; y, en lo que concierne al incomparable desarrollo de los Estados Unidos en la costa del Pacífico, Lord Granville dijo que "el gobierno de Su Majestad no puede mirarlos como un acontecimiento inesperado o suponer que no estuvieran incluidos en las consideraciones que movieron los resortes de los estadistas de las partes contratantes del Tratado Clayton-Bulwer", y que un cambio tal de condiciones no podía ser aceptado como punto de contención para "invalidar los fundamentos de un acuerdo que no puede suponerse fuera suscrito sin una cuidadosa y deliberada consideración" ⁽¹⁾.

Los dos gobiernos iniciaron entonces una discusión sobre las "objeciones históricas" al tratado. Puede decirse aquí que la tesis del señor Blaine era francamente débil. La perspicacia de Lord Granville dejó sin efecto los argumentos del Secretario de Estado de los Estados Unidos ⁽²⁾. No se necesita seguir mencionando las luchas diplomáticas que se sucedieron durante mucho

(1) Nota de Lord Granville al señor West, 7 de enero de 1882, *Compilation of Documents*, Vol. III, págs. 1646-1651.

(2) Véanse las notas del señor Blaine al señor Lowell, 29 de noviembre de 1881 y de Lord Granville al Sr. West, 14 de enero de 1882, *Compilation of Documents*, Vol. III, págs. 1633-1665.

tiempo entre las Cancillerías de Londres y Washington, toda vez que el señor Frelinghuysen reemplazó en su cargo al señor Blaine, por lo que fue necesario que él siguiera contestando las notas de Lord Granville y poniéndose del lado de Estados Unidos, en vista de que la administración era la misma. El nuevo Secretario encontró oportunidad, por supuesto, para referirse a "la política tradicional de los Estados Unidos". Pero en la disputa los razonamientos de ambas partes no fueron más que expresiones de opinión y, como ellas eran diametralmente opuestas, la controversia hizo que se apartaran aún más la una de la otra. Por último, el Gobierno de Su Majestad Británica señaló que si la Doctrina Monroe no había impedido que el Presidente y el Senado sancionaran el tratado, no veía la razón para que a esta fecha tan lejana se dijera que el tratado era opuesto a su política tradicional.

El hecho es que, como lo hemos expuesto, el Tratado Clayton-Bulwer constituía un acto cuya existencia era imposible negar aún con la nueva política de los Estados Unidos en lo concerniente a comunicaciones canaleras. Ese tratado era en efecto, un obstáculo que, mientras continuara en vigencia, les impediría obtener el control exclusivo sobre la ruta. La Doctrina Monroe—en su nueva forma de no sólo impedir que las potencias europeas obtuvieran el dominio del Nuevo Mundo sino de lograr ese dominio para los Estados Unidos—debía continuar en *status quo* hasta tanto se eliminara ese obstáculo. No fue fácil para los Estados Unidos llegar a esta conclusión, especialmente en vista de que conforme a su propio punto de vista la Doctrina era simplemente un pronunciamiento nacional en torno a su derecho a la propia conservación. Pero en lo atinente a

la Doctrina Monroe, tal cual fue aplicada a la cuestión de tránsito, Gran Bretaña indudablemente había presentado el mejor argumento y no encontró, por lo menos en esa época, razón alguna para cambiar sus puntos de vista.

El Presidente Arthur mucho se preocupó con la influencia francesa en Panamá y por lo tanto trató de contrarrestarla con la construcción de un segundo canal a través del territorio nicaragüense. En consecuencia, su administración tomó la arriesgada medida de negociar un tratado que tenía en mira la construcción del canal por los Estados Unidos de América que debía ser propiedad de ese país y de la República de Nicaragua, comprometiéndose el primero a proteger la integridad del territorio del último. ⁽¹⁾ Pero Cleveland retiró el tratado del Senado, así que no fue ratificado.

En su mensaje del 8 de diciembre de 1885 el Presidente dijo: "al mantener como lo hacemos, los dogmas de una línea de precedentes desde la época de Washington que proscriben alianzas comprometedoras con estados extranjeros, yo no favorezco una política de adquisición de nuevos y distantes territorios, ni la incorporación de intereses remotos a los nuestros.... Cualquiera vía que se construya a través de la barrera que divide las dos grandes regiones marítimas del mundo debe ser para beneficio de la humanidad, como una obra de la cual debe eliminarse cualquier oportunidad de dominio por parte de una sola potencia y sin que deba convertirse en un punto de invitación a las hostilidades o un premio a la ambición bélica. Un compromiso que combine la construcción, propiedad y funcionamiento de

(1) El Tratado Frelinghuysen-Zavala de 1 de diciembre de 1884.

una obra tal por parte de este Gobierno, con una alianza ofensiva y defensiva para su protección, con un estado extranjero cuyas responsabilidades y derechos debemos compartir, es, en mi opinión, inconsistente con la dedicación a su uso universal y neutral”⁽¹⁾. El Presidente Cleveland, con ese claro y preciso lenguaje, volvió a la antigua política de su país de la construcción de un canal libre de todo control político. El no reclamó ventajas exclusivas para su país y no se sintió tentado, por lo tanto, a encontrar fallas en la Convención Clayton-Bulwer. Su política se caracterizó por la prudencia derivada de la experiencia de sus predecesores inmediatos quienes, en su deseo por desarrollar la Doctrina Monroe en cuanto a su aplicación a la cuestión canalera, habían provocado una controversia diplomática con la Gran Bretaña en la que al final de cuentas habían sido derrotados.

Por lo general, después de un período de tormenta llega uno de calma. Esto ocurrió en los Estados Unidos inmediatamente después de la era de actividad que finalizó con la presidencia del señor Arthur. La administración subsiguiente casi no demostró interés alguno en lo que concierne a la “comprometedora alianza” con la Gran Bretaña y no se hicieron esfuerzos por abrogarla. Todo lo contrario, se encontró oportunidad para hacer citas de la Convención demostrándose así que aún se consideraba en vigencia⁽²⁾.

(1) Mensaje de Cleveland, 8 de diciembre de 1885, *Compilation of Documents*, Vol. III, págs. 1761 et seq.

(2) Cp. Viallate, *op. cit.*, pág. 136.

CAPITULO IV

*El Canal como empresa
gubernamental*

No podía durar mucho tiempo el estado de tranquilidad o estancamiento relativo que ocurrió después de la administración del Presidente Arthur en la política canalera de los Estados Unidos. No podía relegarse al olvido el deseo ascendente de la república norteamericana por ejercer cierta supremacía moral sobre las demás naciones del Nuevo Mundo. La construcción propiamente dicha del canal, sin que se obtuviera su control político, ofrecería grandes ventajas económicas a los norteamericanos. Pero ni esto podía lograr ahora, pues era evidente que la Compañía Francesa no construiría el Canal de Panamá. Para el año de 1888 las finanzas de la Compañía estaban seriamente comprometidas. Los capitalistas de los Estados Unidos vieron en esta situación una oportunidad para iniciar una nueva empresa y una vez más trajeron el asunto a la consideración de su gobierno.

Acontecimientos posteriores, muy diferentes de la influencia que las clases comerciales ejercieron sobre la opinión pública, también lograron que la cuestión se llevara una vez más al campo gubernamental, y así la construcción de una vía de comunicación interoceánica dejó de ser un asunto de empresa privada para convertirse en una tarea estatal.

A pesar de los supremos esfuerzos de la Compañía Francesa, fue necesario suspender los trabajos en Panamá debido a la falta de capital. La experiencia demos-

tró que no podría construirse el canal a menos que se pusieran vastos recursos a disposición de las personas encargadas de la empresa. Era necesario, por lo tanto, que un estado poderoso se inclinara a continuar el trabajo. Y nada era más natural que los Estados Unidos se considerasen como la nación más indicada para terminar la obra.

Alrededor de la época en que ocurrió el fracaso de la Compañía Francesa del Canal de Panamá se formó una empresa norteamericana para iniciar la construcción de un canal a través del territorio de Nicaragua. Esta compañía, sin embargo, no pudo suscribir el capital necesario para la obra. A principios de 1891 se presentó al Congreso un proyecto de ley conforme al cual el Gobierno garantizaría la emisión de bonos de esta compañía por valor de 100.000.000 y el Presidente Hayes declaró:

“Estoy absolutamente dispuesto a recomendar al Gobierno que emprenda un trabajo al que, si no se cuenta con otros medios para su terminación, se le asignarán fondos directamente de su tesoro”.⁽¹⁾

El 15 de agosto de 1893 se presentó al Congreso otro proyecto con el mismo propósito pero, al igual que el anterior, nunca se convirtió en ley del país.

Durante su segundo período presidencial (1893 a 1897), Cleveland observó la misma política liberal con respecto al canal, pese a que la opinión pública del país había cambiado. Y, en lo concerniente al Tratado Clayton-Bulwer, el Presidente no pudo menos que mostrar satisfacción en lugar de descontento. Durante las elecciones presidenciales de 1896 el Partido Republicano incluyó en su programa una resolución al efec-

(1) Mensaje anual del Presidente Harrison, 9 de diciembre de 1891.

to de que el canal debía ser "construido, explotado y de propiedad de los Estados Unidos". El candidato republicano, señor McKinley, resultó elegido pero el nuevo presidente no mencionó el tema en su mensaje inaugural ni en el primer mensaje de su primer año de labor (diciembre de 1897) ⁽¹⁾.

La guerra con España demostró con claridad tanto al pueblo de los Estados Unidos como a su gobierno, la urgente necesidad de contar con medios rápidos de comunicación entre el Atlántico y el Pacífico. Al comenzar las hostilidades el acorazado "Oregón" tuvo que hacer el largo viaje alrededor del Cabo de Hornos para venir desde San Francisco al teatro de las hostilidades. La anexión del Hawai y el aumento de las posesiones de los Estados Unidos como resultado de la guerra, dió mayor importancia aún a la cuestión de las comunicaciones marítimas. Razones de orden estratégico, político y económico forzaron el problema, no tanto como una conveniencia sino, en opinión de los estadistas de los Estados Unidos, como una verdadera necesidad. En este sentido McKinley se expresa así en su segundo mensaje: "La construcción de una vía marítima de esta índole es indispensable ahora más que nunca para esa estrecha y rápida comunicación entre nuestras costas del Este y Oeste, necesaria por la anexión de las Islas del Hawai y la perspectiva de una expansión de nuestra influencia y de nuestro comercio en el Pacífico, y que nuestra política nacional exige ahora más imperativamente que antes su control por este gobierno, son proposiciones que no dudo apreciará debidamente el Congreso y en torno a las cuales actuará sabiamente" ⁽²⁾.

(1) Cp. Viallate, *op. cit.*, pág. 140.

(2) *Messages of the President*, Vol. X, pág. 180.

Es natural que esta parte del Mensaje suscitara muchos comentarios, por lo que Lord Pauncefote, Embajador Británico en Washington, se dirigió con tal motivo al Secretario de Estado. Al diplomático inglés se le aseguró que los Estados Unidos no intentaban hacer caso omiso de la Convención Clayton-Bulwer, pero que, por el acentuado deseo de que el canal fuera construído por el gobierno, ellos debían dirigir sus esfuerzos a conseguir que la Gran Bretaña modificara el tratado para poder efectuar el trabajo sin afectar el "principio general".

Inmediatamente se solicitó a Lord Paunceforte la consideración de un plan de arreglo ⁽¹⁾. En esa época (1899) se reunió una Comisión Suprema Mixta para discutir varias cuestiones que aún quedaban pendientes entre los dos países. La Oficina Británica de Asuntos Exteriores al parecer consideraba que podía obtener ciertas ventajas si solucionaba la cuestión de la frontera de Alaska, punto entonces sometido al estudio del citado organismo y así, en lo que conviene al canal, la proposición de los Estados Unidos fue aceptada.

Nada se acordó en relación con la disputa sobre la frontera de Alaska. No obstante ser ello así, el Secretario de Estado insistió en su sugestión original de una convención sobre el canal, y la Gran Bretaña, en actitud conciliatoria, aceptó la consideración del plan norteamericano ⁽²⁾.

El 5 de febrero de 1900 se suscribió un tratado entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos que no fue

(1) Cp. Mensaje de Lord Lansdowne a Lord Pauncefote, 22 de febrero de 1901, *Parl. Papers*, 1901. (Cd. 438)

(2) Cp. Mensaje de Lord Lansdowne a Lord Pauncefote, 22 de febrero de 1901, *Parl. Papers*, 1901 (Cs. 438).

aceptable para el Senado, por lo que se le introdujeron varias enmiendas, inaceptables éstas para el Gobierno de Su Majestad Británica. Finalmente, el 18 de noviembre de 1901 las dos partes firmaron el documento generalmente conocido como el Tratado Hay-Pauncefote. Como quiera que este Tratado reemplaza al Clayton-Bulwer y expresamente dispone la construcción del canal "bajo el patrocinio del gobierno de los Estados Unidos", puede colegirse que en adelante la política de un canal sujeto al control de este país fue generalmente aceptada. Si bien es cierto que este Tratado no concedió a Norte América todo lo que ella demandaba, sí eliminó los impedimentos que compelián a la administración a permanecer inactiva en este particular ⁽¹⁾.

Tan pronto como el precitado Tratado fue suscrito, la administración procedió a tomar las medidas pertinentes para conseguir los privilegios necesarios del país a través del cual había de construirse el canal. La *Isthmian Canal Commission* ya había estudiado las ventajas de las diferentes rutas, y, como resultado de su informe final, el Congreso aprobó una ley que autorizó al Ejecutivo a comprar la propiedad de la *Nouvelle Compagnie du Canal de Panamá*, y a adquirir de la República de Colombia, por una suma razonable, el derecho a construir y explotar el canal, junto con el control perpetuo de la ruta. En caso de que el Presidente no pudiese adquirir de Colombia las concesiones necesarias, se le autorizó para que tomara las medidas ten-

(1) Lo que se ha dicho acerca del Tratado Hay-Pauncefote es suficiente para nuestros propósitos. Tendremos ocasión, sin embargo, de tratar de sus estipulaciones en detalle cuando entremos a considerar la cuestión de la neutralización del canal de modo más específico. Véase *infra*, págs. 142 et seq.

tiendas a lograr la construcción del canal a través de Nicaragua.

El gobierno de los Estados Unidos estaba plenamente convencido de la superioridad de la ruta de Panamá sobre la de Nicaragua y fue ésta una de las razones por las que la administración se mostró tan ansiosa en adquirir las concesiones necesarias para la construcción de la vía marítima de comunicación a través de la primera. En breve se indicará el camino recorrido en esta dirección por los Estados Unidos.

Correspondió el señor Hay, Secretario de Estado, entrar en negociaciones con Colombia. El hecho de que esta República estuviese en esa época afectada por disturbios internos y, en consecuencia, su gobierno careciera de verdadero soporte popular, contribuyó en gran medida a que surgieran serias dificultades en las labores de los negociadores. Se ha sugerido por algunos autores que las demandas de Colombia en cuanto a la indemnización pecuniaria que esperaba recibir como compensación por las concesiones a los Estados Unidos, daban momentáneamente la impresión de que se había perdido toda esperanza de arreglo. Pero el 22 de enero de 1903 el señor Herrán, a nombre de la República de Colombia, y el señor Hay, a nombre de los Estados Unidos de América, suscribieron un tratado para la construcción del canal. El tratado concedía a los Estados Unidos el derecho exclusivo de construir, explotar y proteger la vía acuática y las instalaciones relativas a la misma. El territorio dentro de la Zona del Canal fue declarado neutral por las partes contratantes. Correspondía a los Estados Unidos garantizar su neutralidad así como la soberanía de Colombia sobre dicho territorio.

Además, Colombia concedió autorización a los Estados Unidos para garantizar la protección y seguridad del canal, para mantener el orden y la disciplina entre las personas encargadas de los trabajos, así como para la aplicación de los reglamentos sanitarios y de policía que ellos considerasen necesarios para el logro de ese orden y el mantenimiento de la salud pública. Como pago por estas concesiones, Colombia recibiría de los Estados Unidos, al momento de ratificarse el tratado, la suma de \$10.000.000 y además una suma anual de \$250.000, la cual debía comenzar a pagarse nueve años después de ratificado el tratado.

La Convención Hay-Herrán fue debidamente ratificada por el Senado de los Estados Unidos. Pero el destino del tratado se hizo dudoso cuando fue discutido en Colombia. El Gobierno había solicitado al pueblo que expresara, a través de la prensa, sus puntos de vista sobre el particular. Era evidente que la ciudadanía en general no estaba dispuesta a dar un veredicto favorable, pues debe recordarse que los latinoamericanos son muy suspicaces cuando se trata de conceder derechos de soberanía a un vecino poderoso cuyos designios de expansión son claros. El Dr. Marroquín, Presidente de Colombia, bien conocía el efecto inmediato de la invitación que había formulado a la nación. De otro lado, él contaba con un Congreso favorable, el cual —en opinión de algunas personas— habría ratificado el Tratado si él lo hubiese deseado. Es bien sabido que las negociaciones tuvieron su origen en Colombia, durante la administración del Dr. Marroquín. Estas consideraciones quizás sugieren que el Presidente no sabía exactamente qué debía hacer bajo esas circunstancias, y que, en sus esfuerzos por escapar del dilema en que había sido colocado, adoptó la peligrosa política de negociar

ad referendum con un gobierno que no estaba listo para analizar con calma una materia que era de suprema importancia.

El Tratado fue sometido al Senado de Colombia a su debido tiempo. Lo relativo a la restricción de la soberanía colombiana sobre la Zona del Canal fue inmediatamente objeto primordial de discusión. De conformidad con las leyes fundamentales de Colombia, la jurisdicción nacional no puede ser restringida sin modificar previamente la Constitución. Por lo tanto, esa fue la razón aducida por el Senado al demandar que se adoptaran ciertas enmiendas que tuvieran como objeto evitar, hasta donde fuera posible, la restricción de la jurisdicción nacional que hubiera resultado de ratificarse el convenio, tal como había sido redactado originalmente.

(1) Es sólo justo agregar que algunas personas han expresado la opinión de que esto era únicamente un pretexto del Senado colombiano a objeto de prolongar las negociaciones y de ese modo lograr una compensación más substancial por los derechos que el país concedía. Pero cabe señalar que aún a pesar de que lo referente a la indemnización tuviera su influencia sobre la acción del Senado, sería poco razonable, por lo menos, sugerir que ésta fuese la causa principal por la cual se rechazó el Tratado. Sean cuales fueren las faltas o defectos que los hispanoamericanos puedan tener en cuanto a sus deberes públicos o civiles, lo cierto es que son en extremo celosos de cualquier tentativa de usurpación de sus derechos soberanos y, por lo tanto, no pueden menos que mirar con gran recelo cualquier medida que no sólo pueda restringir su jurisdicción sino que

(1) Cp. Canal de Panamá. *Documentos relacionados con este asunto que se publican por orden del Senado de la República*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1903.

la suplante como resultado inevitable de la coexistencia de dos poderes públicos en un territorio dado, el uno nacional y el otro extranjero.

Es posible y quizás probable, que el tratado en cuestión hubiera sido ratificado por el Senado colombiano con enmiendas que hubieran sido aceptables para los Estados Unidos de no haber sido por la diplomacia impaciente y talvez violenta del Ministro norteamericano en Bogotá, señor Beaupré⁽¹⁾. Pues todo el mundo en Colombia sabía que el Presidente de los Estados Unidos tenía autorización, conforme al Artículo 4 de la Ley Spooner,⁽²⁾ de tomar medidas para la construcción de un canal en Nicaragua si él no lograba obtener las concesiones necesarias de Colombia. Esta disposición de la Ley Spooner fue naturalmente considerada como una sanción que se pondría a funcionar y que por ende privaría a Colombia de las ventajas de la construcción de un canal a través de su territorio.

En una nota fechada el 24 de abril de 1903, el representante diplomático norteamericano notificó al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia que "cualesquiera modificaciones constituirían una violación de la Ley Spooner y por lo tanto no serían admisibles". Y si bien es un principio reconocido del Derecho Internacional que no constituye una violación de la buena fe el hecho de que un estado rehuse ratificar un tratado suscrito por su agente diplomático debidamente acreditado, toda vez que la validez de un compromiso de esta naturaleza depende de la ratificación, el período

(1) Este punto de vista está claramente expresado por el General Reyes, Ministro Especial de Colombia en los Estados Unidos, en su nota al Sr. Hay del 23 de diciembre de 1903, *For. Rel.* 1903, pág. 284.

(2) Véase *supra*, pág. 82.

otorgado para el intercambio de ratificaciones es considerado necesario para la consideración adicional durante el cual existe el llamado *locus poenitentiae*. Sin embargo, a pesar de este justo y razonable principio jurídico, el Ministro de los Estados Unidos, en su memorándum de 13 de junio de 1903, informó al Ministro colombiano de Relaciones Exteriores que "el gobierno de Colombia aparentemente no aprecia en todo su valor la gravedad de la situación", asegurándole además, en forma y estilo amenazantes, "que si Colombia rechaza ahora el Tratado o demora su ratificación indebidamente, las relaciones amistosas entre los dos países se verán tan seriamente comprometidas que el próximo invierno nuestro Congreso bien puede tomar medidas que todos los amigos de Colombia deplorarían con tristeza". Y una vez más el 5 de agosto, procedió a decir, *inter alia*, que "si verdaderamente Colombia desea mantener las relaciones de amistad que actualmente existen entre las dos naciones, y al mismo tiempo asegurar para sí las extraordinarias ventajas que han de producirse para ella... el presente Tratado habrá de ser ratificado exactamente en su forma actual sin que se le haga enmienda alguna".

Si se toma en consideración la actitud del Ministro norteamericano en Bogotá, así como el rumor prevaliente de que si el Tratado del Canal no era aprobado el Departamento de Panamá declarararía su independencia de Colombia, o que si esto no sucedía el canal podía ser construído a través de Nicaragua, bien puede descartarse enteramente el punto de vista de que la principal causa del rechazo del tratado fuera el deseo de una compensación pecuniaria mayor. Debe tomarse en cuenta para la solución de esta cuestión tan compleja la inquietud que "la presión de amenazas tan

serias e irritantes" tenía que producir en el ánimo de los colombianos, amenazas tales como las del Ministro norteamericano que intentaban conseguir la inmediata ratificación del tratado pero que, evidentemente, contribuyeron, en nuestra opinión, a su rechazo sumario.

Vale la pena quizá considerar la política encubierta o velada de los Estados Unidos en el caso de que el tratado del canal no fuera ratificado por Colombia. Es natural que cuando un acontecimiento puede ocurrir la mente humana comience a cavilar en torno a cuál ha de ser la situación que se presentará y cuáles las diversas posibilidades para mejorarla.

El gobierno de los Estados Unidos se encontraba en una de esas encrucijadas alrededor del mes de agosto de 1903, cuando comenzó a hacerse aparente que el Senado colombiano no habría de ratificar el tratado. Bajo esas circunstancias, el Gobierno norteamericano trató de encontrar otros recursos que hicieran efectiva su política con Colombia. La administración estaba convencida de la superioridad de la ruta por Panamá y por lo tanto lista a poner en juego toda su habilidad a objeto de llevar a feliz realización su plan. Si este intento hubiera sido coronado por el buen éxito, hubiera traído como consecuencia una violación patente de los estrictos principios de equidad o de justicia internacionales. No se consideró difícil encontrar a *prima facie* una razón adecuada para justificar una medida que por cierto habría de constituir una flagrante violación de los derechos reconocidos a un estado soberano. La interpretación del Tratado de 1846 negociado con Colombia se consideró de una flexibilidad sin paralelo para privar a este país de sus derechos territoriales y al mismo tiempo lograr para los Estados Unidos posibles cursos de acción en su política canalera. El presidente Roosevelt es muy preciso en su mensaje

especial del 4 de enero de 1904. "Fue la opinión de eminentes jurisconsultos internacionales", dice el mensaje, "que en vista de que el objetivo principal de nuestra garantía conforme al Tratado de 1846 fue dedicar el Istmo a los propósitos del tráfico interoceánico, Colombia no podía bajo las condiciones existentes negarse a llegar a un arreglo adecuado con los Estados Unidos para dicha finalidad sin violar el espíritu de la misma y repudiar substancialmente las obligaciones del Tratado de cuyos plenos beneficios ha venido gozando durante más de cincuenta años. Mi intención fue consultar al Congreso para saber si bajo esas circunstancias se podría anunciar que el Canal sería construido, que nosotros nos ajustaríamos a los términos que habíamos expuesto y no a otros, y que, de no aceptarse dichos términos, entraríamos a negociar directamente con Panamá o tomaríamos cualesquiera otras medidas necesarias para dar comienzo a la empresa" (1).

Esta es, sin lugar a dudas, una asombrosa proposición por lo que bien podría pensarse que nunca fue seriamente considerada por los estadistas norteamericanos (2). Pero el punto de vista contrario se hace notar cuando recordamos los violentos y amenazantes comentarios del Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, quien, a no dudarlo, debía tener autorizaciones para enviar las comunicaciones formales en caso de que el Senado colombiano se sintiera inclinado a no ratificar la Convención (3), así como el hecho de que el anuncio de esta actitud se hizo público cuando los Estados

(1) Mensaje especial del Presidente Roosevelt, 4 de enero de 1904, Moore, *A Digest of International Law*, Vol. III, pág. 61.

(2) Esta es la opinión de M. Philippe Bunau-Varilla, "La Question de Panamá", *Nouvelle Revue*, 15 de abril de 1904.

(3) Véase *supra*, pág. 86.

Unidos no necesitaban tomar medidas tan drásticas al respecto. Esta última circunstancia es demostrativa de que la proposición había sido debidamente considerada y que se hallaba justificada en opinión de la administración, pues de otro modo el Presidente no se habría sentido inclinado a hacer declaraciones irrazonables, que pudieran ser causa de críticas históricas y que demostraran, además y por anticipado, cierta forma de política imperialista que despertaría fuertes sospechas en el seno de las demás repúblicas del Continente Americano.

Una vez que el Senado colombiano rechazó el Tratado Hay-Herrán, los acontecimientos se sucedieron con rapidez extraordinaria⁽¹⁾. Los miembros panameños del Congreso Colombiano estaban en favor del Tratado del Canal. Evidentemente el Gobierno de Colombia conocía el inminente peligro de que el Istmo de Panamá declarara su independencia. Es más, durante los meses de septiembre y octubre corrían rumores persistentes de secesión tanto en el país como en el exterior. En un cablegrama con fecha 31 de agosto enviado de San José de Costa Rica y publicado en el *Washington Post*, se aseguraba que el Istmo pronto se separaría de Colombia si ese país no ratificaba la Convención del Canal. Igual temor existía en Bogotá en donde el Senador Pérez y Soto presentó una proposición para solicitar del Ejecutivo el nombramiento de un gobernador de Panamá que fuese anti-secesionista. Varios miembros del Senado que hicieron uso de la palabra dijeron que el señor de Obaldía, quien había sido nombrado recientemente Gobernador del Istmo y fa-

(1) Información completa sobre la independencia de Panamá aparece en "République de Panamá", Rougier, *Revue Générale de Droit International Public* tomo IX, pág. 567, et seq.

vorecía la idea del Tratado del Canal, constituía una amenaza para la integridad nacional.

Era bien conocido que había representantes de fuertes intereses en Nueva York que fomentaban la secesión del Istmo. ⁽¹⁾ El Dr. Manuel Amador Guerrero estaba en dicha ciudad estudiando un plan de acción para hacer que estallara una revuelta y formar así un gobierno independiente. Es imposible decir hasta qué punto, si lo hicieron, los representantes de intereses en Panamá se acercaron al Gabinete de Washington para indagar acerca de la política que los Estados Unidos habrían de tomar en caso de que ocurriera una revolución orientada a obtener la independencia del Istmo. Nosotros sólo podemos guiarnos en nuestras conclusiones por la evidencia que ofrecen los actos de los Estados Unidos más bien que por las declaraciones confidenciales toda vez que, si se hicieron algunas en esa época, ninguna ha trascendido al público hasta el presente.

El 20 de octubre el Dr. Amador Guerrero salió de Nueva York para Panamá con el propósito de ejecutar un plan para la separación total del Istmo del gobierno de Colombia. El 3 de noviembre, el pueblo de Panamá se declaró en estado independiente, sin que se hiciera un solo disparo. Es sugestivo en extremo y digno de mención, como dice M. Viallate, que el 19 de octubre, el día antes de salir el Dr. Amador Guerrero para Panamá, la Secretaría de Marina de los Estados Unidos diera instrucciones al efecto de tener buques de guerra a corta distancia del Istmo, en caso de que ocurriera una revuelta en esa región y que se pu-

(1) Véase *The New York Herald*, 10 de septiembre de 1903.

siera en peligro la seguridad del tránsito que los Estados Unidos estaban obligados a garantizar en virtud del Tratado de 1846. El 30 de octubre el "Nashville" recibió órdenes de viajar hacia Colón; y, el de 2 de noviembre, un día antes de que se proclamara la independencia de la nueva república, las siguientes instrucciones fueron enviadas al "Boston", al "Nashville" y al "Dixie":

"Mantengan libre e ininterrumpido el tránsito. Si alguna fuerza armada amenaza interrumpirlo, ocupen la línea del ferrocarril. Impidan el desembarco de cualquier fuerza armada con intenciones hostiles, sean del gobierno o de los insurgentes, en cualquier lugar dentro de las cincuenta millas de Panamá. Se informa que fuerzas del gobierno se acercan al Istmo en buques. Impidan que desembarquen si, a juicio de Uds., el desembarque ha de precipitar un conflicto".

De acuerdo con el General Reyes, "un oficial militar del Gobierno de los Estados Unidos impidió que el ferrocarril trasladara a Panamá, según estaba obligado, un batallón que había llegado a Colón procedente de Bogotá en el preciso momento en que su arribo a esa ciudad habría impedido o terminado con cualquier intento revolucionario".⁽¹⁾

Pocos días después de la declaración de independencia, los Estados Unidos reconocieron al gobierno *de facto* y el 13 de noviembre el Presidente reconoció a la República de Panamá y formalmente recibió a su Ministro Plenipotenciario.⁽²⁾

(1) Nota del General Reyes al Sr. Hay, 23 de diciembre de 1903, *For. Rel.*, 1903, págs. 284 et seq.

(2) Sr. Hay, Secretario de Estado, a todos los representantes diplomáticos de los Estados Unidos, telegrama circular, 14 de noviembre de 1903, Moore, *op. cit.*, Vol. III, pág. 55.

El 18 del mismo mes los dos gobiernos firmaron un tratado en virtud del cual se concedía a los Estados Unidos un monopolio para la construcción de cualquier sistema de comunicación por medio de un canal o ferrocarril y éste se comprometía a garantizar la independencia del nuevo estado. La República de Panamá concedió a perpetuidad a los Estados Unidos "el uso, ocupación, y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal". La República de Panamá, además, concedió a los Estados Unidos "todos los derechos, poderes y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si fueran soberanos del territorio... con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá". Existe una disposición declaratoria en virtud de la cual se estipula que el canal será neutral a perpetuidad, en los términos y de conformidad con las estipulaciones acordadas entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña en el Tratado Hay-Pauncefote. Los Estados Unidos gozarían del derecho de usar su policía y de desembarcar sus fuerzas navales o de establecer fortificaciones en caso de que fuera necesario para la seguridad o la protección de la ruta.

Esta fue la culminación de una larga serie de intentos por convertir en realidad la voluntad del pueblo americano. Muchos habían sido los esfuerzos y muchas las dificultades encontradas en el camino recorrido para obtener las concesiones necesarias relativas a la construcción de un canal interoceánico sujeto al control de los Estados Unidos.

CAPITULO V

*El Canal Interoceánico y la Doctrina
Monroe*

Los diferentes rumbos que siguió la política de los Estados Unidos en lo que concierne a la vía interoceánica han sido trazados hasta sus orígenes. En esta etapa de nuestra investigación puede resultar de mucho interés que tratemos de resumir los principios generales y precisar, si es posible, las tendencias que sirven de fundamento a esa política. Sin lugar a dudas la cuestión merece examen, pues, aun cuando con tales principios no podamos derivar conclusiones jurídicas en lo que concierne a la posición del canal, es indudable que sirven para dar tanta luz sobre la interpretación de los acuerdos internacionales que rigen el *status* de las vías acuáticas como todos los demás argumentos análogos que puedan hacerse valer al respecto.

Resulta importante destacar desde ahora el hecho de que los principios expuestos en la Doctrina Monroe se supone que descansan, según el punto de vista de algunos reputados autores norteamericanos, en el derecho a la propia defensa—derecho no subordinado a ningún otro y cuya esfera de influencia no puede ser limitada por norma alguna⁽¹⁾. Quiénes sostienen esta te-

(1) Cp. Alvarez, "L'histoire diplomatique des Républiques américaines et la Conférence de Mexico," R.D.I.P., t. IX; Antkoletz, La doctrine de Monroe et l'Amérique latine; Delarüe de Beaumarchais, La doctrine de Monroe; Latané, Diplomatic Relations of the United States and Spanish America; Mérignac, "La doctrine de Monroe á la fin du XIXe siècle." Revue du droit public, 1896; Moye, "L'imperialisme américain et la doctrine de Monroe," R.D.I.P., t. XII; Scott, "The United States and Latin America," The Times (South American Supplement) Nov. 29, 1910; importante artículo sobre la Doctrina Monroe publicado en The Times (South American Supplement), Nov. 29, 1910.

sis parecen haber notado sólo la intención original del Presidente Monroe de evitar que las potencias que formaban la Santa Alianza devolvieran a España las colonias que había perdido en el Nuevo Mundo. Fue bajo estas circunstancias que él declaró que cualquier intento en este sentido sería "peligroso para la paz y la seguridad" de los Estados Unidos.

Valdría la pena citar aquí las palabras de una autoridad norteamericana en cuanto a la Doctrina Monroe. En la obra de Wheaton intitulada *Elements of International Law*, el señor Dana dice lo siguiente:

"Como un resumen de la materia, parece que podrían tomarse las siguientes posiciones: I. Las declaraciones sobre las cuales el señor Monroe consultó al señor Jefferson y a su propio Gabinete se relacionaban con la intervención de las potencias europeas en los asuntos de los Estados Americanos. II. El tipo de intervención contra el que se pronunció era el que puede efectuarse con el objeto de controlar los asuntos políticos o extender a este hemisferio el sistema que funciona en Europa, por medio del cual las Grandes Potencias controlan los asuntos de otros estados europeos. III. Las declaraciones no implican curso alguno de conducta que deba seguirse en caso de que ocurran dichas intervenciones, sino que sólo mencionan que serán consideradas como peligrosas para nuestra paz y seguridad y como la manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos, la cual sería imposible mirar con indiferencia, dejando que la nación actúe en todo momento conforme lo requieran su política o sus obligaciones. IV. Las declaraciones constituyen sólo el punto de vista de la

administración de 1823 y no han adquirido fuerza legal alguna. V. Sobre la materia a que se refieren las declaraciones, los Estados Unidos nunca han efectuado alianza ni han prometido hacerla con otro Estado Americano. VI. La declaración relativa a la no colonización fue materia distinta de la intervención europea en los Estados Americanos, y se relacionaba con la adquisición de títulos de soberanía por parte de cualquier potencia de Europa en virtud de colonización nueva, original o posterior. Cualesquiera que hubieran sido los motivos políticos para oponerse a dicha colonización, el principio de derecho internacional sobre el cual se fundamentaba era que el Continente debía ser considerado como dentro del marco de ocupación y jurisdicción de naciones independientes y civilizadas".

(1)

Pareciera que la idea original no fuera la de evitar por completo la influencia europea en América, toda vez que, si ese hubiera sido el caso, no hubiera sido posible conseguir el cordial asentimiento de Inglaterra a este principio. Debe recordarse que fue Canning, el Primer Ministro inglés, quien intentó por primera vez impedir la adopción de la política propuesta por las potencias aliadas. El vió que los esfuerzos de la Santa Alianza constituirían un golpe de muerte a los comerciantes británicos, quienes en esa época se encontraban especulando ventajosamente con las jóvenes repúblicas.

Inglaterra había sido invitada por las potencias para que se uniera a ellas a objeto de tomar medidas a

(1) Wheaton, *Elements of International Law*, edición de Dana (Boston 1866) pág. 112.

favor de España, pero Canning, en lugar de dar una respuesta inmediata, informó sobre el asunto al representante de los Estados Unidos en la Corte de St. James y le sugirió al mismo tiempo que los dos gobiernos debían unirse para defender la libertad de los Estados hispanoamericanos mediante la emisión de una clara y enérgica declaración conjunta sobre su política.

Una considerable demora ocurrió en la transmisión de esta proposición a la Secretaría de Estado y, por lo tanto, Canning, disgustado de no haber podido conseguir la colaboración norteamericana, decidió actuar por sí mismo. Inmediatamente hizo saber al Príncipe Polignac, Embajador de Francia en Londres, la determinación del Gobierno británico de oponerse a la intervención de la Santa Alianza en Hispano-América.

Fue sólo después de haber formulado Inglaterra la declaración de su política al respecto que se hizo pública la famosa declaración en el Mensaje de Monroe. Al leer el mensaje del Presidente es natural suponer que las potencias empeñadas en defender a España se percataran de la determinación inglesa en torno a este asunto, de donde se hizo más efectiva la doctrina aludida. ⁽¹⁾

Pero el otro principio que contenía el mensaje, relativo al impedimento de toda futura colonización por parte de cualquier potencia europea, nunca había sido discutido entre Inglaterra y los Estados Unidos. Su origen se debe, como se ha observado, a las exorbitantes reclamaciones de Rusia para apropiarse de vastas extensiones de tierra y mar cerca de Alaska. Este aspecto de la declaración, como debe suponerse, no fue recibido favorablemente en Inglaterra.

(1) Véase Wheaton, *Elements of International Law*, edición de Dana, pág. 97 et seq.

Puede colegirse, por lo tanto, que en realidad las declaraciones de Monroe sólo aspiraban a impedir que el gobierno monárquico se extendiese al Nuevo Mundo y a declarar que el Continente Americano no debía ser considerado como sujeto a colonización futura por cualquier potencia europea. Tomando en consideración las ideas y prácticas de la época, fue natural suponer que la extensión de los dominios europeos en América pondría en peligro la paz y la seguridad de los Estados Unidos. Por lo tanto, es correcto asegurar desde este punto de vista que la doctrina constituía un principio de defensa propia. Pero si la misma declaración se hubiera aplicado al estado de cosas existentes entonces, se habría dado un significado muy amplio e indebido a la intención original de sus términos.

Las emociones son difíciles de medir ya que sólo existen en la mente. Las medidas que pueden adoptarse para asegurar la propia defensa sólo pueden tener su fuente en el miedo. No resulta así empresa fácil explicar hasta qué punto puede justificarse este miedo. Pero es preciso fijar el límite en algún lugar. Nadie puede tratar de sugerir que no existía el peligro potencial contra la seguridad de las instituciones de los Estados Unidos cuando originalmente se enunció la doctrina. Por otro lado, las opiniones tienen que diferir cuando se intenta aplicar la misma doctrina al caso del tratado con Nueva Granada negociado en 1846. Nosotros ya hemos señalado que la cláusula en virtud de la cual los Estados Unidos prometían garantizar la neutralidad del Istmo de Panamá y la soberanía de Colombia sobre designios abrigados por la Gran Bretaña sobre esa parte del territorio americano. ⁽¹⁾ Ahora si esta cláusula

(1) Véase *supra*, pág. 35.

tuvo su origen en la posibilidad de la intervención británica en esa cintura de América, por qué debían los Estados Unidos años más tarde tratar de conseguir esa misma intervención de Gran Bretaña y Francia? Por qué debía este país intentar obtener ese privilegio en lugar de evitarlo mediante la manifestación precisa de su política? ⁽¹⁾

Desde cierto punto de vista el Tratado Clayton-Bulwer puede ser considerado como una reafirmación de los principios contenidos en la Doctrina Monroe, toda vez que intentaba contrarrestar el progreso británico en la América Central. Pero cabe destacar que con esto el Tratado en realidad legalizaba la intervención británica a la vez que concedía a los Estados Unidos un interés especial en la cuestión canalera. Aparentemente la idea había sido no sólo desviar la intervención europea sino al mismo tiempo conceder a los Estados Unidos el derecho a intervenir.

Cabe una vez más la misma sugestión al tratar de las infructuosas proposiciones del Sr. Marcy ⁽²⁾, del señor Seward ⁽³⁾ y del Presidente Grant ⁽⁴⁾. Era evidente que los Estados Unidos ya habían ido más allá o por lo menos habían ampliado el significado del principio de la propia defensa. El país estaba bajo las trabas impuestas por el Tratado Clayton-Bulwer, en virtud de las cuales el canal debía ser libre para todos y su neutralidad garantizada por las potencias marítimas. Qué peligro podía resultar de aquí para la "paz y se-

(1) Véase *supra*, pág. 41.

(2) Véase *supra*, pág. 53.

(3) Véase *supra*, págs. 58 y 59.

(4) Véase *supra*, pág. 60.

guridad" de la república norteamericana? Podía esta garantía, en modo alguno, abrir el camino para una futura colonización o para implantar "sistemas europeos" de gobierno en el Nuevo Mundo?

Es probable que en opinión de algunos existiera cierta posibilidad de que ocurriera una infiltración gradual de la influencia europea en los asuntos americanos si se permitía a estas potencias obtener en el Nuevo Mundo ventajas similares a aquéllas de que los Estados Unidos podían gozar. Ellos quizás hasta encontrarían la misma justificación para la declaración posterior de los Estados Unidos en 1880, al efecto de que su política favorecía la construcción de un canal bajo el control norteamericano y sin consentir en que se otorgara ese control a potencia europea alguna. Pero aún en la esfera restringida de la Doctrina Monroe que es nuestro deber examinar —es decir, en su relación a la cuestión canallera— muchos son los otros casos de intervención que se han perpetrado bajo el manto de una doctrina que ostensiblemente tenía como objeto impedir la propia intervención.

Resulta fácil enumerar casos que demuestran el hecho mencionado. El señor Evarts intentó impedir que Colombia cumpliera con el acuerdo celebrado con la compañía francesa para la construcción del Canal de Panamá, simplemente porque, según parece, la empresa no estaba en manos norteamericanas. ⁽¹⁾ El señor Blaine, como hemos visto, siguió una política muy agresiva. A objeto de protestar contra la proyectada política de Colombia de que el canal debía ser neutral para todas las potencias marítimas, formuló entonces su propia

(1) Véase *supra*, pág. 63.

interpretación de la Doctrina Monroe. El pensó que cualquier garantía de esa índole por parte de las potencias europeas pondría en peligro la seguridad de la Unión toda vez que, en su concepto, durante cualquier guerra en que los Estados Unidos pudieran ser parte, el paso de buques armados de un país hostil a través del canal no sería más aceptable que la utilización de las líneas férreas de los Estados Unidos por los beligerantes, de donde concluyó diciendo que debe insistirse en tomar "todas las precauciones necesarias contra la posibilidad de que en cualquier momento el tránsito a través del Istmo pueda ser aprovechado en contra de los intereses norteamericanos" ⁽¹⁾. Tanto el señor Blaine como el señor Frelinghuysen han ido hasta el extremo de pretender el derecho de rechazar las estipulaciones del Tratado porque se encontró que éste era opuesto a su política ⁽²⁾. Además, en sus esfuerzos por hacer hincapié en su llamado derecho de prioridad sobre los asuntos del Continente Americano, algunos estadistas han extendido la aplicación de la Doctrina, en ocasiones, hasta más allá de toda justificación. El Presidente Hayes y el señor Blaine fueron hasta el extremo de proclamar que el canal debería ser "virtualmente una parte de la costa de los Estados Unidos" ⁽³⁾. Sin duda Lord Granville opinaba razonadamente y sus declaraciones fueron oportunas cuando comentó esa aseveración en los términos siguientes:

"Cuando la pretensión de fortificar el Canal y obtener su completo control va acompañada de la declaración de que los Estados Unidos siempre han

(1) Véase *supra*, pág. 65.

(2) Véase *supra*, págs. 68 et seq.

(3) Véase *supra*, págs. 62 y 65.

de insistir en considerar la vía acuática que ha de unir los dos océanos como una parte de su costa, es difícil imaginar que los Estados a los cuales pertenece el territorio que queda entre la vía y los Estados Unidos, puedan en la práctica retener la posición independiente de que han gozado hasta ahora" (1).

Ya hemos visto que en 1903, antes de que se subscribiera la Convención Hay-Bunau-Varilla, la administración consideraba un plan para someterlo al Congreso, en virtud del cual pasarían por alto los derechos inmanentes de Colombia, en aquella época soberana sobre el Istmo de Panamá, y procederían "a tomar cualesquiera otras medidas que fuesen necesarias a objeto de emprender la obra" (2).

Los ejemplos de la política de los Estados Unidos traídos a la mente del lector parecen ser suficientes para establecer o invalidar la afirmación de que la Doctrina Monroe es sólo la aplicación del derecho de propia defensa. En Europa prevalece la opinión de que la doctrina no es una medida de defensa sino más bien un instrumento para conseguir el engrandecimiento de los Estados Unidos. El hecho es que los intereses de las personas y los países afectados por la controversia son divergentes y por lo tanto es difícil llegar a un acuerdo sobre la materia.

Desde el limitado punto de vista de nuestra investigación no sería difícil, sin embargo, colegir que la Doctrina Monroe se ha empleado en varias ocasiones para justificar medidas que no tenían nada que ver con la

(1) *For. Rel.*, 1882, pág. 302.

(2) Véase *supra*, pág. 88.

eliminación de la intervención europea en el Continente Americano sino que en realidad tenían la intención de aumentar el poderío de los Estados Unidos. La razón parece ser que desde el principio la Doctrina Monroe tuvo un sólido asidero en el pueblo que le atribuía cierta santidad o le dispensaba reverencia tradicional. Conscientes de estos sentimientos, los políticos de los Estados Unidos han hecho, a veces, que la Doctrina Monroe sirva sus propósitos en los partidos políticos, por lo que durante diferentes administraciones y con los consiguientes cambios de opinión, ésta ha sido utilizada como medida defensiva y usada en otras para justificar toda clase de agresiones. En opinión del señor J. B. Henderson ⁽¹⁾ —y el curso de los acontecimientos parece justificar esta aseveración— existe el peligro de que mientras más imperialistas se vuelven los Estados Unidos más amplia deba ser la doctrina.

Las ampliaciones de la Doctrina Monroe ya mencionadas, junto con otros puntos del famoso mensaje, están íntimamente ligadas a un factor de gran importancia que no debe perderse de vista, toda vez que explica la relación, si es que existe, entre ellos y la política original de los Estados Unidos. La extraordinaria e inherente flexibilidad o elasticidad de la doctrina es tal que ha permitido y continúa permitiendo que el gobierno la use en diferentes circunstancias, manteniéndose al ritmo de los enormes y prodigiosos adelantos de la nación. Esta peculiaridad de la doctrina concede al gobierno ventajas importantes, pues no es necesario mantenerla si en opinión de la administración resulta

(1) El señor Henderson, destacada autoridad norteamericana sobre la Doctrina Monroe, ha tratado la materia con maestría en su trabajo intitulado *American Diplomatic Questions*.

desfavorable a los intereses de los Estados Unidos o, en casos dudosos, es sencillamente difícil hacerla cumplir.

Debe renerse presente que la Doctrina Monroe no es parte del derecho internacional. Es simplemente la expresión de la política que los Estados Unidos han de seguir en ciertas circunstancias. Es cierto que las Repúblicas latinoamericanas han aceptado y hasra han sentido gran reverencia por ella, pero sólo cuando se les aplica en su sentido original. Es natural que estas ampliaciones de la Doctrina, que tienden a colocar a los Estados Unidos en una especie de posición patrocinadora con respecto a los demás estados del Nuevo Mundo, deban ser miradas con gran recelo. Los Estados latinoamericanos han sospechado intensamente de la hegemonía que ha resultado de la Doctrina. Pero aún esa parte original de la Doctrina que cuenta con la aprobación de todo el Continente Americano no puede llamarse a sí misma parte del derecho internacional. Un estado no puede emitir reglas para las relaciones internacionales a menos que todos los demás miembros de la familia de naciones las acepten.

Cabe mencionar aquí que en la Conferencia de La Haya de 1899 la doctrina fue proclamada *urbi et orbi* y de manera solemne por los delegados de los Estados Unidos. Sus delegados hicieron una reserva al firmar la Convención para la solución pacífica de las disputas internacionales en virtud de la cual declaraban que "ninguna de las disposiciones de la Convención deberá interpretarse como que se desea que los Estados Unidos de América se aparten de su política tradicional de no entrar, intervenir o comprometerse en las cuestiones políticas o de administración interna de cualquier estado extranjero ni deberá interpretarse disposición alguna

de dicha Convención como que obliga a los Estados Unidos de América a que abandone su actitud tradicional en lo que se refiere a cuestiones puramente americanas".⁽¹⁾ Esta reserva se renovó a nombre de los Estados Unidos en la Conferencia de Paz de 1909. El señor Roosevelt en su mensaje anual al Congreso en 1901, comenta la aprobación de dicha declaración en la Conferencia de Paz de 1899 como aceptación de la Doctrina Monroe por las potencias allí representadas⁽²⁾. Pero cabe señalar que, si bien no se formuló protesta alguna contra la conducta de los delegados norteamericanos, no debe suponerse por ello que la Doctrina Monroe se convierta en norma internacional de obligatorio cumplimiento. El Dr. Higgins dice, justificadamente, al comentar este hecho que "es difícil ver por qué la declaración del delegado de los Estados Unidos deba ser considerada como que tiene un efecto bilateral, y el principio de que el que calla otorga, deba ser invocado en una materia tan importante"⁽³⁾. Con justa razón es universalmente aceptado que la doctrina pertenece al ámbito de la política y no al del derecho.

Del breve bosquejo que antecede sobre la Doctrina Monroe se desprende que la mayoría de las declaraciones de la Secretaría de Estado en relación con las comunicaciones transístmicas no tienen fuerza jurídica alguna. Pero hemos entrado a discutir los puntos de vista sostenidos por algunos estadistas norteamericanos sencillamente porque pueden servir para apreciar las conclusiones finales a que puede llegarse en torno al problema de la construcción de un canal a través de la

(1) Cp. Holls, *The Peace Conferenca at the Hague*, págs. 267 - 272.

(2) Moore, *op. cit.*, Vol. VI, pág. 594.

(3) Higgins, *The Hague Peace Conferences*, pág. 174.

América Central. Como hemos señalado, de un lado tenemos los esfuerzos ocasionales de los Estados Unidos para obtener el uso de la vía acuática para su beneficio exclusivo como resultado de la Doctrina Monroe, mientras que del otro se halla el interés que tienen las potencias marítimas, especialmente la Gran Bretaña, en dichas comunicaciones, interés que ha obligado a los Estados Unidos a intentar contrarrestar dicha tendencia. En los próximos capítulos de esta obra se intentará establecer el resultado de esta controversia, es decir, los principios jurídicos aplicables al Canal de Panamá.

PARTE II

El Status Jurídico del Canal de Panamá

CAPITULO I

Neutralización

Se ha presentado el bosquejo histórico de la cuestión del canal interoceánico que antecede con la intención de descubrir los diferentes puntos de vista que han surgido en conexión con el *status* de esa vía marítima. Por consiguiente, sólo se ha examinado al aspecto político de este tema. Trataremos ahora de encontrar una solución al problema desde un punto de vista puramente jurídico.

En vista de que en los tratados Hay-Pauncefote y Hay-Bunau-Varilla se usan las palabras "neutralidad" y "neutralización" cuando se trata del *status* jurídico del canal, sería conveniente definir con la mayor precisión posible el significado de estos términos, de manera que podamos evitar el uso de conceptos erróneos y ambigüedades que naturalmente surgirían si se siguiese un método distinto. Si no llegásemos a alcanzar la verdad absoluta por ese medio, podríamos siquiera reducir a su mínima expresión las posibilidades de yerros que generalmente acompañan a todas las cuestiones en que desempeñan papel importante los términos técnicos.

En la antigüedad las naciones beligerantes no aceptaban una actitud de imparcialidad por parte de los estados que no tomaban parte activa en las hostilidades. Siempre se esperaba alguna clase de asistencia de aquellos países que estaban cerca del teatro de la guerra y, de no recibirse la ayuda esperada, tales estados se consideraban como efectivamente hostiles. Pero a través de los siglos se ha desarrollado un principio de imparciali-

dad de parte de aquellos estados ajenos a la lucha, al extremo que hoy el conjunto de reglas que integran ese principio constituye uno de los capítulos más importantes del derecho internacional. En términos generales, una nación está en libertad de abstenerse o de participar en las hostilidades cuando existe un estado de guerra; pero si decide abstenerse de la ejecución de actos bélicos, se dice que es *neutral*, es decir, que no participa en la contienda y que continúa sosteniendo relaciones pacíficas con los beligerantes. Por consiguiente, la condición de *neutralidad* en este sentido sólo puede existir en tiempos de guerra y se aplica únicamente a aquellos estados que, por voluntad propia, se abstienen de tomar parte en la lucha y adoptan así una actitud de imparcialidad en relación con los beligerantes. Pero existen estados y cosas que tienen carácter *neutral* sin tener la opción de entrar en la lucha o abstenerse de la misma ⁽¹⁾. Estos son cosas y estados neutralizados y el proceso por medio del cual han adquirido ese carácter se conoce técnicamente como *neutralización*. Dichos estados o cosas no pueden ser beligerantes por naturaleza. Como decía el Profesor Holland, "neutralizar consiste en otorgar por medio de una convención un carácter neutral a los estados, personas y cosas que habrían o podrían de otro modo tener el carácter de beligerantes". ⁽²⁾ Como compensación por la obligación que tienen de no tomar parte en actos bélicos, un grupo de estados los protege de toda hostilidad mientras cumplan con sus respectivos deberes.

La práctica de extender los principios de neutralidad de esta manera, restringiendo así la libertad de los

(1) Cp. Lawrence, *Essays on International Law*, pág. 143 et seq.

(2) *Fortnightly Review*, Julio 1883.

estados, es reciente. El primer ejemplo de tal proceso data solamente del siglo pasado. En virtud de una Convención suscrita el 20 de noviembre de 1815 por Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, estas potencias declararon su reconocimiento formal de la neutralidad perpetua de Suiza y, además, garantizaron a ese país la integridad e inviolabilidad de su territorio. En 1839 las mismas potencias y los Países Bajos confirieron ese *status* a Bélgica. Y en 1867 el Gran Ducado de Luxemburgo, bajo la garantía de Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia y Rusia, fue neutralizado a perpetuidad.

La razón por la cual estos estados han adquirido esta condición especial ha sido indudablemente de índole política. Las grandes potencias han ansiado mantener el equilibrio europeo y, para lograr este fin, han procurado conservar a los estados débiles entre los territorios de naciones poderosas conviniendo en que tales estados no serían atacados, de manera que sus territorios pudieran librarse de los rigores de la guerra. Ha sido necesario, por lo tanto, para lograr una sanción suficientemente severa que impida toda agresión, que el acuerdo que concede la neutralización sea aceptado por todas las naciones cuya ubicación les dé interés en el asunto y cuya fuerza sea tal que puedan hacer efectivas las cláusulas de inviolabilidad que contiene la convención. Si bien las naciones distantes no han tomado parte en estos arreglos, el hecho de que la garantía de neutralidad sea perfectamente efectiva y de que hasta ahora la inviolabilidad de los estados respectivos no haya sido afectada, parecería ser en sí suficiente para considerar que la neutralidad de Suiza, Bélgica y Luxemburgo es parte integrante del derecho público en Europa.

El mismo método ha sido utilizado para lograr un fin diferente. Los médicos y las enfermeras que atien-

den a los enfermos y heridos en la guerra, aún cuando estén al servicio del enemigo, se consideran neutralizados conforme a la Convención de Ginebra de 1864, la cual ha sido suscrita por representantes de casi todas las naciones civilizadas. ⁽¹⁾ La razón es que los estados han reconocido la conveniencia de permitir a dichas personas que realicen su obra benéfica en tiempos de guerra sin sufrir restricción alguna. Los hospitales y ambulancias de los combatientes han sido neutralizados en la misma forma.

Existe otro tipo de neutralización o sea aquella de ciertas porciones de tierra o agua con el propósito de excluir esos lugares de las regiones afectadas por la guerra. En primer lugar, el territorio de los beligerantes y el mar abierto pueden ser convertidos en campos de batalla, pero puede asignarse carácter neutral a ciertas porciones, caso en el cual no podrá cometerse allí acto de guerra alguno. En la actualidad, ninguna parte del mar abierto ha sido neutralizado, pero antiguamente se suponía que el Mar Negro disfrutaba de ese *status* en virtud del Tratado de París de 1856, suscrito por la Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía. No es necesario entrar aquí en una discusión sobre las causas que llevaron a las potencias a ocultar bajo el manto de la neutralidad la restricción impuesta a Rusia. Pero en virtud del Tratado de Londres de 1871, se restauró la libertad de acción en las aguas del Mar Negro.

Saboya y las Islas Jónicas de Corfú y Paxo están en una posición anómala toda vez que, aunque forman parte

(1) Cabe señalar que el término "neutralidad" no aparece en la versión revisada de la Convención de Ginebra de 1906. Sencillamente declara este documento que el "personal" que se ocupa de atender a los heridos y enfermos "deberá ser respetado y protegido en todas las circunstancias". Higgins, *op. cit.*, pág. 23.

NEUTRALIZACION

de estados no neutralizados, se dice que gozan de ter neutral como resultado de acuerdos entre las des Potencias. ⁽¹⁾

Un destacado ejemplo de la neutralización a vía de agua se encuentra en la Convención de 1888 sobre la libre navegación del Canal de Suez, suscrita por todas las grandes potencias y por Holanda, España y Turquía. El verdadero y ostensible propósito al adoptar esta Convención fue el de establecer "un sistema definido, destinado a garantizar en todo tiempo y para todas las potencias, el uso libre" de la vía acuática. ⁽²⁾

De la misma manera, las repúblicas de Argentina y Chile han tratado de establecer navegación libre para los barcos de todas las naciones en el Estrecho de Magallanes. Para lograr este fin dichos países han intentado otorgar carácter neutral al estrecho, disponiendo en su tratado de Julio de 1881 que "está neutralizado para siempre".

El examen de los más importantes casos de neutralización que han ocurrido llevará forzosamente a la conclusión de que una región neutralizada no se reviste con el carácter de beligerante que podría tener normalmente en tiempos de guerra si no es por el acuerdo entre las naciones que la dotaron de los privilegios y obligaciones de la neutralidad. Si la región neutralizada constituye un estado, a ella se le prohíbe declarar la guerra y a todos los demás estados se les prohíbe violar su posición neutral. Cuando los doctores y las enfermeras tie-

(1) Para una brillante exposición sobre las dificultades que acarrearán estos casos en momentos de guerra entre las potencias afectadas, véase Lawrence, *Principles of International Law*, 4th ed., págs. 601, et seq.

(2) Por razones que se expondrán nos limitamos a esta sencilla elaboración; pero el análisis sobre la neutralización del Canal de Suez se atenderá más adelante cuando, en nuestra opinión, ofrece un estrecho paralelo jurídico con el Canal de Panamá.

nen carácter neutral se tiene la intención de que ellos lleven a cabo su labor humanitaria sin la intervención a que estarían sujetos en el caso de que fueran considerados como beligerantes. Si porciones de mar o de tierra que forman parte de un estado gozan de este carácter, el propósito que se tiene en mientes es restringir el derecho de un beligerante a usar esas porciones como teatro de guerra. El interés especial de las naciones marítimas del mundo en ciertas rutas que unen dos mares ha traído como consecuencia la neutralización de vías de agua a objeto de asegurar la libertad de tránsito. Y esta libertad se extendería al paso inocente de buques de guerra tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. Vemos, pues, que los mismos medios han sido adoptados para alcanzar fines diferentes. La razón que en este aspecto se ofrece consiste en que la libertad de hostilidades, consecuencia necesaria del proceso de neutralización, es siempre común a todos los casos, aun cuando los objetos en que se intenta establecer puedan ser y sean enteramente distintos.

La neutralización es un principio de derecho internacional. Por lo tanto, es evidente que para lograr la neutralización es necesario que haya consentimiento verdadero o tácito por parte de los miembros de la familia de las naciones de respetar los principios contenidos en dicho concepto. Si consideramos que el derecho internacional es el resultado del *consensus* de las naciones y que la neutralización es de aparición reciente, debemos deducir que es esencial un acto o acuerdo para poder establecer los derechos y deberes creados por medio de ésta. Si bien la teoría de la igualdad de los estados es aplicable, no es posible que se demande un acatamiento *universal* para considerar así que un cambio dado en las relaciones internacionales sea juzgado como parte del de-

recho internacional. El acto formal o convenio que establece la neutralización de una cosa dada no tiene necesariamente que ser suscrito por todas las naciones civilizadas del globo, si bien, no obstante, se considera que cierto número de estados deben ser partes del acto para asegurar su cumplimiento por todos los miembros de la comunidad internacional. Pero hasta es posible que para hacerlo efectivo no sea necesario que un número suficiente de estados acepte el compromiso si es que existe un entendimiento tácito entre la mayoría de los estados que indica inequívocamente la conclusión de que han de respetar tal neutralidad y, si se llegara a dar el caso, que estarían dispuestos a impedir su violación. Es pues, con esa certidumbre que se ha sugerido que la aplicación fructuosa de la neutralización depende "de la existencia de un estado de ánimo entre los gobernantes y pueblos interesados, que los incline no sólo a respetar la garantía de la neutralidad por ellos mismos sino también a hacerla cumplir por otros". ⁽¹⁾

A la neutralización que no haya sido establecida de esta manera no se le puede atribuir fuerza jurídica alguna. Los derechos que los estados tienen *inter se* serían por fuerza restringidos sin su consentimiento. Un estado no puede por su sola declaración unilateral imponer sobre otros estados la obligación de respetar su neutralidad por el mero hecho de haber decretado que su territorio o parte del mismo ha de ser neutralizado. En 1856 el Khedive declaró que el Canal de Suez y sus puertos deberían ser considerados como neutrales. Pero esta declaración unilateral no fue considerada suficiente para convertir la ocupación del canal por la Gran Bre-

(1) Lawrence, *op. cit.*, 3rd ed. pág. 466.

taña en 1882 como una ofensa contra los derechos del mundo civilizado.

Al tratar el importante tema de la declaración unilateral de neutralización, debemos tener cuidado con nuestra manera de razonar para evitar una confusión entre el punto de vista político y el punto de vista jurídico del asunto. Con el objeto de que nuestras conclusiones sean lógicas y precisas, debemos examinar la opinión del distinguido profesor ruso M. F. de Martens, quien considera que es absolutamente inadmisibles la posición asumida por la mayoría de los juristas internacionales al efecto de que un acto de neutralización debe necesariamente ser firmado y aprobado por las Grandes Potencias. Más adelante hace Martens la observación de que en la vida privada nadie disputa nuestro derecho de declarar de una vez por todas que nuestra intención es mantener una neutralidad perfecta en los conflictos de nuestros vecinos y conocidos y que, por lo tanto, en la vida internacional el mismo derecho debe serles reconocido a los estados de manera que puedan declarar *urbi et orbi* y por siempre, que ellos han decidido mantenerse fuera de toda complicación internacional y que no han de tomar parte en los conflictos entre naciones. ⁽¹⁾ Ahora bien, las premisas del famoso jurista son perfectamente bien fundadas, pero la conclusión que deriva de ellas consideramos que es absolutamente falsa. Ciertamente es que una nación está en libertad de proclamar al mundo entero que ha decidido abstenerse de participar en cualquier conflicto internacional que surgiera en el futuro. Nadie ha sugerido que Colombia o Egipto hubieren cometido una falta jurídica al declarar en sus leyes nacionales la "neutra-

(1) F. de Martens, "La Neutralisation du Danemark", *Revue des Deux Mondes*, Nov. 15, 1903.

lidad" de ciertas partes de sus territorios. La verdadera cuestión estriba en si tales declaraciones unilaterales tienen fuerza legal en el derecho internacional, de manera que otras naciones respeten la decisión y se rijan por ella. Esto es, si las declaraciones unilaterales son suficientes para crear una obligación en derecho internacional. Como ésa parece ser la sugestión del erudito profesor, nos aventuramos a expresar nuestra opinión adversa por las siguientes razones: (i) Desde el punto de vista de la jurisprudencia en general nadie puede imponerse a sí mismo una obligación legal, toda vez que esto significaría que a cargo del mismo correría su cumplimiento. Si él se la impone a sí mismo podría también abandonarla a voluntad, y por lo tanto no puede ser legalmente obligatoria ⁽¹⁾. (ii) Un estado no puede imponer a otros una obligación sin obtener su consentimiento previo. Esto estaría en contra de la naturaleza misma del derecho internacional. ⁽²⁾

Por las mismas razones nos sentimos obligados a disentir de la opinión de M. Descamps, ⁽³⁾ quien del mismo modo sugiere la existencia de una *neutralité permanente érigée en maxime d'Etat*"... Este punto de vista, como ha sido señalado por M. Hagerup ⁽⁴⁾, envuelve un concepto político más bien que jurídico. De igual manera, dos o tres estados no pueden efectuar la neutralización de un área determinada. En vista de esto, nos aventuramos a sugerir que la estipulación del tratado suscrito por la Argentina y Chile en 1882, que pretende es-

(1) Véase *Lectures on Jurisprudence* de Austin, 11th ed., pág. 192.

(2) Véase *supra*, págs. 119 y 120.

(3) *La Neutralité de la Belgique, Etude sur la Constitution des Etats pacifiques á titre permanente*, 1902, págs. 304 et seq.

(4) *La Neutralité permanente*, 1905.

tablecer la neutralización del Estrecho de Magallanes, no tiene en sí validez alguna en el derecho internacional como para que cualquiera violación de la misma constituya una ofensa contra las normas internacionales. Si existe un entendimiento tácito de parte de las naciones marítimas de más importancia de respetar y mantener el compromiso, entonces y solamente entonces se puede considerar que el Estrecho de Magallanes posee un *status* definido en el derecho internacional. Pero mientras no exista prueba en ese sentido, cualquiera nación en guerra con una de las dos partes contratantes estaría en libertad absoluta de no tomar en cuenta la declaración.

Del suscinto análisis que hemos presentado parece claro que, si bien no puede considerarse que la neutralización ha llegado a su erapa final debido al lapso comparativamente corto que ha transcurrido desde que ocurrió el primer intento de neutralización, el proceso sin duda establece un *status* definitivo para los estados, personas o cosas a las cuales se les otorga ese carácter. Tan pronto como este *status* haya sido comprendido adecuadamente, las dificultades y complicaciones del asunto serán menores cuando se trate de descubrir si un objeto goza de ese carácter. Es posible que una mala interpretación del verdadero significado del concepto pueda llevar a los diplomáticos a aplicar el término a ciertas cosas que, en realidad y debido a las circunstancias especiales que las rodean, no gozan de ese carácter. Es asimismo concebible, por otro lado, que no se utilice el término para describir la posición internacional de ciertos estados, personas o cosas aunque no cabe duda de que ellos tienen ese *status* especial debido a las ventajas y restricciones particulares que les han sido otorgadas e impuestas y

también por el fin que se ha intentado lograr. ⁽¹⁾ Corresponde, pues, al jurista internacional examinar estos casos a la luz de la teoría jurídica y establecer las diferencias entre los casos verdaderos de neutralización y los errados o falsos.

(1) Así, en la convención que establece definitivamente el *status* internacional del Canal de Suez, no aparece la palabra neutralización ni voces derivadas de ella, si bien no puede caber duda alguna en cuanto al *status* de esta vía.

CAPITULO II

*Principios Generales que afectan la
Neutralización de las Vías Acuáticas*

Después del breve examen que hemos hecho de la teoría de la neutralización sería ventajoso discutir algunos principios generales aplicables a las vías artificiales de agua, a fin de que podamos traer a estudio la cuestión del Canal de Panamá y proceder a formular conclusiones tan exentas de ambigüedades y vaguedades como sea posible. Ya se ha explicado en qué consiste la neutralización así como los propósitos para los cuales se utiliza y la manera de hacerla efectiva. Pero en lugar de proceder de inmediato a aplicar los principios así observados al caso de la ruta interoceánica, quizás resulte aconsejable considerar otros factores más concretos que están estrechamente vinculados al tema que nos ocupa y que pueden contribuir en gran medida a explicar la posición definitiva que debe asumirse respecto del canal.

No es necesario indicar que los problemas marítimos son de valor trascendental para todos los pueblos. Si se consideran los mares desde el punto de vista de su uso como vías de comunicación entre los diferentes pueblos del globo, su gran importancia se destaca de inmediato. Debe recordarse que el postulado de la libertad de los mares fue uno de los primeros principios reconocidos por el derecho internacional, no obstante el hecho de que la existencia de la comunidad internacional no se definió claramente durante los comienzos de esta ciencia. Los canales interoceánicos sirven el mismo propósito toda vez que ellos facilitan la comunicación esencial para

las relaciones entre los diferentes miembros de la familia de las naciones. Y dichas rutas no sólo tienen valor comercial sino que al mismo tiempo desempeñan un papel importante desde los puntos de vista de la política y de la estrategia y son por lo tanto de gran valor en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

No obstante, lo anterior sólo puede aplicarse a aquellas rutas marítimas que facilitan los medios de comunicación entre las diferentes naciones y que en tal virtud pueden calificarse como de *interés general*. Por lo tanto, aquellos canales artificiales que única o principalmente sirven al estado a través del cual pasan no pueden reclamar esa importancia internacional. Los primeros pueden, en última instancia, ser considerados como sujetos al derecho internacional, pues todas las naciones tienen derechos iguales sobre ellos. Los últimos serían regidos por las leyes nacionales de la potencia correspondiente y estarían, por lo tanto, bajo el control exclusivo de la misma.

A pesar de la gran importancia que tienen estos canales artificiales, ellos son el resultado de acontecimientos recientes. Ha sido sólo durante los últimos tiempos que el hombre se ha percatado de la necesidad de obtener medios de comunicación directos y rápidos; y aun cuando la necesidad de contar con medios de esta naturaleza se hubiere dejado sentir antes, existían dificultades insalvables que impedían llevar a feliz término una empresa de esa índole. Es, pues, debido a la novedad de la empresa que ha de tropezarse con tantas dificultades al tratar de fijar positivamente el *status* jurídico de dichas vías artificiales de comunicación. Cuando se presenta un nuevo problema al que hay que buscarle solución el ingenio del hombre se rige de inmediato por un proceso natural que lo lleva a buscar la relación que pueda

existir entre los datos nuevos y algún otro problema ya resuelto. Así es que en el caso de los canales artificiales se ha tratado de establecer que existe una verdadera analogía entre ellos y los estrechos naturales que unen dos mares y las aguas territoriales del estado o estados a través de los cuales se ha construido el canal.

Algunos autores afirman que los canales interoceánicos vienen a ser, en virtud tanto de su propia naturaleza como de los propósitos para los cuales fueron construidos, partes integrantes del mar abierto, al igual que los estrechos naturales y por lo tanto deben estar siempre abiertos al paso de todos los navíos, es decir, que ellos nunca deben cerrarse a los buques que navegan con la bandera de un país beligerante ⁽¹⁾.

En contraposición a este punto de vista, se sostiene que la apertura de un canal en sí no elimina la nacionalidad del territorio a través del cual ha sido abierto; de lo que puede deducirse que las vías artificiales de agua no deben ser consideradas como estrechos naturales sino como aguas territoriales del estado respectivo. ⁽²⁾

Esta última opinión ha encontrado oposición basada en que de ella se saca una conclusión inexacta. Esto es así pues se dice que, en los puertos y bahías de un estado neutral, los buques beligerantes deben permanecer *estacionarios*, mientras que en los canales marítimos ellos están *moviéndose*, toda vez que su propósito consiste en cruzar sus aguas ⁽³⁾.

(1) Véase Calvo, *Le Droit International théorique et pratique*, t. i. pág. 507. El Delegado de Austria-Hungría a la Conferencia de París (1885) expresó la opinión de que existe verdadera analogía entre los canales artificiales y los estrechos naturales.

(2) Rossignol, *Le Canal de Suez*, págs. 166 *et seq.*

(3) Cp. Abribat, *Le Droit de Magellan au point de vue international*, 1902, pág. 211.

Es posible hacer una sugestión más que, desde un punto de vista, tiene la ventaja de reconciliar la asimilación de los canales a las aguas territoriales con la objeción arriba expresada. Dicha sugestión consiste en la afirmación de que todas las reglas aplicables a los ríos deben por analogía aplicarse a los canales ⁽¹⁾.

Quizás sería oportuno mencionar aquí que las cuestiones de analogía son extremadamente difíciles y es lógico que, si las características esenciales de la noción no han sido bien comprendidas, las deducciones correctas del argumento analógico contendrán conclusiones que se presten a malas interpretaciones si es que no resultan completamente erradas. A nosotros nos parece claro que el hecho de que estos canales sean artificiales es una característica importante y en consecuencia no hay verdadera analogía en los casos previamente mencionados.

Puede argüirse que dichos canales son partes de los territorios de sus respectivos estados porque originalmente eran parte integrante de los mismos y sólo pueden existir en virtud del consentimiento y la aceptación del territorio en que están ubicados. Y ello es así toda vez que, *prima facie*, un estado tiene el derecho de hacer con sus propiedades lo que considere adecuado y, por lo tanto, está en libertad de construir canales a través de su territorio y de que dichos canales estén bajo su dominio y reglamentación exclusiva de modo que no se permita a otros estados gozar de las ventajas que pueden derivarse de la nueva ruta, excepción hecha de lo que prescriban convenciones especiales sobre el particular. Pero, de otro lado, debe tenerse presente que en derecho internacional exis-

(1) Mucha información valiosa sobre el tema de los canales puede encontrarse en la obra de Oppenheim, intitulada *International Law*, Vol. I, pág. 233, Holland. *Studies*, págs. 270—298; Bustamante "Le Canal de Panama et le Droit International", *Revue de Droit International*, tomo 27, págs. 223 y 227.

ten ciertos principios bien establecidos en lo que concierne a las vías mundiales, principios que tienden a indicar que, cuando se abre una ruta para propósitos internacionales, el estado territorial a través del cual pasa —y, del mismo modo, el de cualquier otro estado que pueda tener un interés especial en la misma— debe renunciar, hasta cierto punto, su jurisdicción sobre ese territorio. La faja de tierra o de agua así afectada deja de estar en cierto modo, desde el punto de vista internacional, gobernada por la ley nacional de dicho estado y pasa al campo del derecho internacional. De hecho, la ruta se convierte en internacional porque está dedicada al uso de todas las naciones por virtud de su propósito internacional— resultado que siempre se debe a la posición especial del sitio en cuestión. Cuando éste es el caso puede pensarse, por lo menos teóricamente, si un estado, al alterar las rutas mundiales, no está al mismo tiempo efectuando cambios materiales que pueden, potencialmente, acarrear cierto perjuicio en las relaciones con otros países. Bajo estas circunstancias uno se siente inclinado a sugerir que un estado no puede, sin el consentimiento de las otras partes interesadas, proceder a abrir un canal de comunicación toda vez que se podrían alterar los destinos de los otros estados. Pero por supuesto que los Estados dan prontamente su consentimiento en casos de esta naturaleza siempre que dichos canales hayan de regirse por el derecho internacional en atención a que de ese modo puede existir la plena seguridad de que serían utilizados para beneficio de todas las partes interesadas. Esta doctrina constituiría únicamente la aplicación de la máxima jurídica *sic utere tuo ut alienum non laedas*, que a su vez se deriva de un principio de jurisprudencia general que indica que no es aconsejable hacer que un principio abstracto llegue siempre a sus resultados lógicos, cuando

se trata de problemas prácticos— *summum jus summa injuria*.

La cuestión parece ser de índole especial y no puede, por lo tanto, ser resuelta a través de referencias a nociones de carácter general. La posición jurídica de estos canales artificiales no puede definirse por medio de la utilización de argumentos basados en analogías. La historia diplomática de los canales de Suez y de Panamá ha dejado demostrado este hecho. Las negociaciones, desacuerdos, demoras y dudas, vienen a probar la exactitud de esta aseveración. Pero esto no significa, por supuesto, que algunos principios generales del derecho internacional estén absolutamente fuera de lugar cuando se trata de determinar el *status* de las vías de agua. Primordialmente, ésta es una materia que debe regirse por convenciones especiales, pero los principios a que se ha hecho referencia contribuyen en gran medida a resolver la cuestión.

Cabe señalar además en relación a esta materia, que parece obvio que el *status* definitivo que debe darse a las vías acuáticas de esta naturaleza no puede en modo alguno quedar afectado por el hecho de que el canal sea construído por un gobierno o por una empresa privada. Es decir, la naturaleza pública o privada de la empresa no constituye razón alguna de índole material para determinar su posición en el derecho internacional. Y las razones para esto no son difíciles de encontrar. Es por supuesto el individuo quien percibe en primer término la necesidad o conveniencia de ayudar al desarrollo humano. Pero las actividades del estado moderno son tan variadas y complejas y pueden trazarse a fuentes distantes tan difíciles, que sería ocioso especular sobre ellas en este respecto. Cabe destacar, sin embargo, que las razones de orden económico o político pueden hacer que

un estado sea encargado del desarrollo de una tarea especial sin que exista una diferencia verdadera en sus resultados cuando la materia se trata desde un punto de vista jurídico.

El Canal de Panamá, es bien sabido, fue construído por los Estados Unidos como una empresa gubernamental, en vista de la consideración generalmente aceptada de que el capital privado no podría obtener suficientes recursos para finalizar una obra de esa magnitud. ⁽¹⁾

Otro punto que parece ser igualmente ineficaz cuando se trata de determinar la posición jurídica de una vía interoceánica es el hecho de que el canal sea construído en territorio que no pertenezca a la nación que lo construya. Si este hecho tiene importancia alguna desde el punto de vista internacional, ella consiste en establecer que el interés general demostrado con referencia a la cuestión es tal que ha despertado atracción en el exterior debido a que los recursos nacionales no eran suficientes para sufragar los gastos de la empresa que se proyectaba.

Finalmente, cabe mencionar que los dos últimos puntos discutidos —es decir, el carácter gubernamental de la empresa y la realización de los proyectos en suelo extran-

(1) El señor Roosevelt resume en las siguientes palabras una de las razones por las cuales los Estados Unidos se encargaron de la terminación del Canal de Panamá: "No vale la pena pertenecer a una nación poderosa a menos que cuando surja la necesidad de emprender una gran tarea esa nación esté dispuesta a hacerlo . . . Cuando nosotros adquirimos el derecho de construir el Canal de Panamá y comenzamos la tarea, hubo destacadas personalidades que vinieron a mí y me dijeron que ellos se preguntaban si la obra tendría beneficios. Yo siempre respondí que era una de las grandes obras que debían hacerse en el mundo y que a nosotros como nación nos correspondía realizarla, si nosotros queríamos hacer valer nuestra pretensión de que éramos una de las grandes potencias del mundo y que como no estábamos dispuestos a olvidar esa pretensión, ningún norteamericano digno de llamarse así podía tener dudas en cuanto a la realización de la obra". Discurso del señor Roosevelt pronunciado en Mansión House, *The Times*, 1 de junio de 1910.

jero— pueden en algún modo afectar la historia política de la ruta, pero en lo que concierne a su posición jurídica no ofrecen indicio alguno, especialmente cuando existen acuerdos convencionales que definen su *status*.

CAPITULO III

*Factores que contribuyen a dar
Status Internacional al Canal de
Panamá.*

Se ha insinuado, a pesar de que explícitamente no ha llegado a indicarse, que la neutralización de ciertas regiones, cuando se considera aparte de los acuerdos convencionales, depende principalmente de los siguientes hechos: ⁽¹⁾

- I De la posición geográfica del lugar en cuestión;
- II De su historia, y
- III Del interés que el mundo en general pueda tener en ella.

Es obvio, sin embargo, que estas cuestiones aquí planteadas individualmente pueden estar vinculadas unas a otras, toda vez que una de ellas puede a su turno depender o ser el resultado de las otras. Así pues, la posición geográfica de un sitio dado puede explicar su historia y el interés especial que la humanidad tenga en él, y puede reflejarse el resultado de este interés en los acuerdos internacionales negociados por ciertos países. Para nuestro propósito resultará conveniente discutir dichas cuestiones por separado, lo que se hará, además, en el orden anunciado.

I. POSICIÓN GEOGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ

Es bien sabido que se está construyendo en la faja de tierra más estrecha del Continente —menos de cin-

(1) Cp. Martens, *op. cit.* y *loc. cit.*

cuenta millas de ancho— que une a Norte y Sud América. Es por lo tanto innecesario entrar aquí en una larga descripción de las peculiaridades geográficas de esa cintura a objeto de hacer hincapié en la importancia de la ruta no sólo desde el punto de vista económico sino también desde el político y estratégico. Al terminarse el canal tendrá la semejanza de un estrecho artificial que une dos grandes océanos. Su posición es tal que necesariamente alterará el tránsito internacional.

No se tiene el propósito ni tendría importancia alguna para el tema, entrar aquí en una detallada y exacta descripción de la manera cómo el Canal de Panamá logrará cambiar el centro de gravedad en lo que respecta a las rutas mundiales o cuáles serán las ventajas que la vía marítima artificial tendrá sobre las rutas naturales o sobre el estado actual de cosas. Sin embargo, algunos detalles son pertinentes a este estudio. Es evidente que la ruta entre Nueva Zelandia y los países europeos en el Atlántico se acortará considerablemente. Japón, Australia y Nueva Zelandia tendrán más fácil acceso a los puertos de la costa atlántica del Continente Americano. Así pues, el nuevo canal hará que la distancia marítima del viaje entre Yokohama y Nueva York sea unas 3.400 millas más corta que en la actualidad. De igual manera existirá una comunicación marítima comparativamente más rápida entre Europa y los estados del Pacífico del Nuevo Mundo, así como entre estos últimos y los del litoral Atlántico.

Estos son los puntos principales que deben considerarse cuando se examinan las extraordinarias posibilidades y oportunidades que se presentarán con la apertura del canal. Es posible y hasta probable, que un gran número de problemas de índole comercial, política o es-

tratégica surjan y que sin duda han de afectar a muchos miembros de la familia internacional.

II. HISTORIA DEL CANAL DE PANAMÁ

No será necesario repetir en esta ocasión lo que se ha dicho en torno a la política de los Estados Unidos en lo que concierne a la cuestión canalera. A través de toda la historia de la comunicación transistmática en el Nuevo Mundo podemos observar que el estado en cuyo territorio debía quedar enclavada la obra (Panamá) no ha pretendido hacer del canal un monopolio. Si esto puede acarrear ciertas ventajas, las desventajas y dificultades que traería consigo serían tan grandes que en verdad no resultaría conveniente siquiera intentarlo. Otras naciones no han tardado en reconocer esta situación y es por ello por lo que, como ha comentado el Profesor Latané, todos los acuerdos concernientes al canal mantienen una política de neutralización. ⁽¹⁾ Ya para 1866 Nueva Granada, nación a la cual pertenecía el territorio a través del cual habría de construirse el canal, aprobó una Ley en virtud de la cual se declaraba la neutralidad perpetua de los puertos terminales del canal y de sus aguas. En 1875 se aprobó otra Ley con el mismo propósito ⁽²⁾.

(1) *Op. cit. y loc. cit.*; cp. también págs. 31, 35, 36, 49, 51 y 39, supra.

(2) Quizás resulte interesante citar en esta ocasión el texto de esta disposición: "El gobierno de la República declara que las aguas del canal, de océano a océano, así como sus puertos terminales, serán neutrales en todos los tiempos. Por consiguiente, en caso de guerra entre otras naciones o entre una de ellas y Nueva Granada, el tránsito a través del canal no será interrumpido. Todos los buques mercantes o ciudadanos de cualquier nación del mundo pueden entrar y cruzar el canal sin molestia o detención alguna, siempre que no se permita el paso de tropas extranjeras sin contar con el permiso del Congreso. La entrada o tránsito a través del canal debe ser rigurosamente prohibida a cualquier buque de guerra de un beligerante" (Art. 10 y 11 de la Ley de Nueva Granada de 27 de junio de 1866). Cabe señalar que el término "neutralidad" significa la ausencia de toda clase de armas de guerra en el canal, de donde no debe sorprendernos que se prohíba el paso de buques de guerra por aquí. Ha sido únicamente durante los últimos años que la característica esencial en la neutralización de las vías fluviales (a diferencia del caso de la neutralización de territorios) ha venido a significar libre tránsito en tiempos de paz y en

Aunque ya se ha establecido en páginas anteriores, el autor desea recordar la proposición hecha por España a objeto de obtener el paso de sus tropas y municiones a través del Istmo de Panamá durante su guerra con el Perú. Los Estados Unidos sugirieron el rechazo de tal propuesta en virtud de su Tratado de 1846 con Nueva Granada. Si el canal hubiera existido en esa época y, en contraposición a la neutralización de un territorio, hubiera estado en vigencia la teoría de la neutralización de las vías acuáticas que propugna el libre tránsito en todo tiempo, es evidente que la decisión del Procurador General de los Estados Unidos hubiera sido completamente diferente.

En resumen, podemos decir que toda la historia de la comunicación interoceánica en el Nuevo Mundo durante el siglo pasado, lleva inequívocamente a la conclusión de que el Canal de Panamá debe abrirse a todas las naciones del mundo bajo los mismos términos, y que esta opinión ha sido enunciada repetidamente no sólo por destacados hombres de estado de Europa y de la América del Sur sino también por casi todos los Presidentes y Secretarios de Estado norteamericanos. ⁽¹⁾ Es cierto que el Presidente Hayes, el señor Evarts, el señor Blaine y el señor Frelinghuysen recurrieron a términos que implicaban un uso limitado y restringido del canal por otras potencias, de acuerdo con los deseos y para conveniencia primordial si no exclusiva de los Estados Unidos; ⁽²⁾ pero debemos recordar que esta última política fue el

tiempos de guerra. Así pues algunos autores aun afirman, erróneamente, que el Canal de Suez no ha sido neutralizado porque se permite el paso de buques de guerra. Cp. Aribat, *Le Détroit de Magellan au point de vue international*, pág. 236; Bonfils, *Manuel de Droit international public*, pág. 396; Westlake, *International Law*, Parte I, pág. 330.

(1) Véase *supra*, págs. 28, 30, 33, 36, 38, 41, 42, 48, 72 y 78.

(2) Véase *supra*, págs. 62, 65, 66, et seq.

resultado de una agresiva e imperialista tendencia de parte de ese país y que nunca fue aceptada por las otras potencias marítimas. Ya tuvimos ocasión de hacer notar la advertencia de los señores Blaine y Frelinghuysen, y, si algo debe añadirse a lo que hemos dicho, sería que sus razonamientos eran defectuosos por decir lo menos y probaron que estaban exentos tanto de fuerza legal y moral como de cortesía internacional.

Es posible que algunas manifestaciones orientadas en esta misma dirección hayan sido compartidas por otros políticos norteamericanos, lo que quizás fuera inspirado por la decidida desaprobación que sentían en torno a las estipulaciones del Tratado Clayton-Bulwer que condenaba a la inacción a los Estados Unidos en lo relativo a la cuestión canalera. La firma de Tratado Hay-Pauncefote hizo que esas tendencias pasasen a la categoría de circunstancias inexistentes.

III. INTERÉS INTERNACIONAL EN EL CANAL DE PANAMÁ

El interés que el mundo en general tiene en una ruta marítima que comunique el Atlántico con el Pacífico, es tan evidente que resulta innecesario insistir sobre este extremo. M. de Lesseps comprendió a cabalidad este hecho, lo que explica por sí solo sus gestiones al respecto. Lesseps consideró la obra de Panamá en igual plano o categoría que la de Suez, motivo por el cual concibió la idea de extender al canal y a sus proximidades los privilegios del principio de la neutralidad. Holanda había ya considerado un proyecto para la construcción de esta obra y, más tarde, Bonaparte actuó en este mismo sentido. Más de una vez el asunto había surgido en Inglaterra y, aunque no había prosperado, la Corona inglesa jamás perdió de vista la importancia de este asunto. Su interés está plenamente demostrado con

los tratados celebrados a este respecto con los Estados Unidos y algunas Repúblicas centroamericanas. Y en el propósito de hacer valer su política en relación con la comunicación interoceánica, se sabe que Inglaterra estuvo al borde de una guerra.

Los Estados latinoamericanos, aunque recelosos de la influencia que los Estados Unidos pudieran ejercer sobre ellos, han exteriorizado el interés que sienten en la construcción del canal. En la Segunda Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en México de 1901 a 1902, se declaró, por acuerdo unánime, que esta obra sería, "en su sentido más amplio, una obra de la civilización y, en alto grado, provechosa para el desarrollo del comercio entre los Estados Americanos y los demás países del mundo".

El análisis precedente demuestra con claridad que la posición del Canal de Panamá es asunto que no puede ser definida por la exclusiva voluntad de una sola nación. Son tantos y tan importantes los intereses internacionales en juego que resulta imperativo que en la decisión definitiva sobre ese *status* cuente esa pluralidad de intereses, de manera que el resultado llegue a ser provechoso y justo para el bienestar y progreso de la humanidad. Es en vista de todas estas diferentes circunstancias descritas que un tratado formal y solemne ha sido negociado y conforme a sus estipulaciones el Canal de Panamá en todo tiempo, será dedicado al uso irrestricto de todas las naciones del mundo.

CAPITULO IV

Tratados que establecen la neutralización del Canal de Panamá.

Los tratados que existen sobre esta materia se han mencionado más de una vez; pero la validez, fuerza y significado de sus estipulaciones no se han sometido a cuidadoso análisis.

El preámbulo del Tratado Hay-Pauncefote establece que tanto la Gran Bretaña como los Estados Unidos están deseosos de facilitar la construcción del canal ineroceánico, "y a fin de remover cualquier obstáculo que pudiera surgir del Convenio de 19 de abril de 1850, comúnmente llamado Tratado Clayton-Bulwer para la construcción de dicho canal, bajo los auspicios del gobierno de los Estados Unidos, *sin menoscabo del principio general de neutralización establecido en el Artículo VIII de aquel Convenio,* ⁽¹⁾ para tal propósito han convenido en".....

De esto se desprende que, como atinadamente se ha señalado, ⁽²⁾ la Gran Bretaña y los Estados Unidos han reconocido, primero, que un "principio general" de neutralización fue establecido por el Artículo VIII del Tratado Clayton-Bulwer y, segundo, que tal principio no ha sufrido menoscabo alguno con la Convención Hay-Pauncefote.

El referido "principio general" de neutralización está

(1) Las bastardillas son nuestras.

(2) Peter C. Hains, "The Neutralisation of the Panama Canal", *American Journal of International Law*, Abril 1909.

contenido en el Tratado Clayton-Bulwer y, como hemos observado, ⁽¹⁾— establece que (a) en caso de guerra entre las partes contratantes, sus barcos atravesarían el canal exentos de bloqueo, detención o captura (Art. II); (b) los individuos empleados en la construcción del mencionado canal y sus propiedades destinadas a ese propósito, serán protegidas contra detenciones injustas, confiscaciones, embargo o violencia de cualquier naturaleza que fuere (Art. III); y (c) las partes contratantes están obligadas a proteger el canal contra toda interrupción, embargo o confiscación injusta y "*garantizarán su neutralidad, para que esté para siempre abierto y libre*" ⁽²⁾

Nosotros sostenemos que las estipulaciones referidas contienen el llamado "principio general" de neutralización de que se ha hablado. Es cierto que el Tratado Hay-Pauncefote sólo menciona el Artículo VIII del Clayton-Bulwer y que este artículo habla únicamente de extender la "protección" de las partes contratantes a cualquier medio práctico de comunicación; pero el sentido completo del artículo demuestra claramente que su significado y aplicación no pueden determinarse en otra forma que refiriéndose a los otros artículos de ese Tratado. La fraseología del Artículo VIII es de tal alcance que no deja lugar a dudas acerca de lo que se quiso decir. Comienza por prescribir que "los Gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña que al celebrar este Convenio, desean, no solamente atender al logro de un objetivo particular, sino también establecer un principio general, convienen por el presente en extender su protección, por medio de estipulaciones"... Qué es este "*principio general*"? En qué otra forma podría establecerse su

(1) Ver *supra*, pág. 51.

(2) Las bastardillas son nuestras.

significado que no fuera por referencia a los otros artículos del Tratado? Es evidente que la "protección" de que se habla es muy amplia. Además, si "*el principio general*" a que el artículo alude es una mera protección, por qué Gran Bretaña y los Estados Unidos se refieren a él como "el principio general" *de neutralización*? Es indiscutible que la presencia de las dos últimas palabras están pletóricas de significado.

Entonces este "principio general" de neutralización, que no ha sufrido menoscabo por el Tratado Hay-Pauncefote, provee la libertad de tránsito, la inmunidad del canal contra hostilidades y la protección de sus obras. Hasta aquí, la intención de las partes contratantes en 1850 y en 1901 parece estar perfectamente clara. El Tratado de 1850 no ha sido abrogado en ese respecto. Las estipulaciones que chocan con los nuevos acuerdos quedan sin efecto, pero, aquellas partes en las cuales no existe conflicto, continúan vigentes. El objeto principal del Tratado Hay-Pauncefote fue eliminar los impedimentos legales creados por la Convención de 1850. Debe recordarse que de acuerdo con ésta, ninguna de las partes contratantes podía adquirir el control exclusivo sobre esa ruta. El Tratado de 1901 prescribe que el canal puede construirse bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos y con ello elimina la objeción que surgió del contenido del Tratado Clayton-Bulwer.

Examinemos ahora las pruebas subyacentes en el articulado del Tratado Hay-Pauncefote con relación a la posición internacional del Canal de Panamá. En su Artículo III se hace referencia directa a la neutralización del Canal de Suez. Los Estados Unidos en forma expresa adoptan algunas reglas sustancialmente incluidas en la Convención de Constantinopla de 1888 para que rijan respecto de la posición del Canal de Panamá. Es-

tá demás entrar a discutir ahora si el Canal de Suez está neutralizado o no puesto que no hay duda alguna en torno a su *status internacional*. Por qué razón se indica que las características esenciales de la neutralización deben derivarse de esa convención, que en realidad establece la neutralidad del Canal de Suez, y aplicarlas a la ruta interoceánica, si no es que hubo el propósito de que el Canal de Panamá estuviese sujeto a idéntico *status*?

Las estipulaciones de tipo declarativo del Tratado Hay-Pauncefote pueden resumirse así:

I.— El Canal será libre y abierto, en términos de igualdad absoluta, a los barcos de guerra y a los barcos mercantes de todas las naciones del mundo que observen estas reglas.

II.— El Canal jamás será bloqueado, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra o de hostilidad.

III.— Las naves beligerantes no se aprovisionarán de víveres en el canal, excepto cuando sea estrictamente necesario.

IV.— Las naves beligerantes cruzarán el canal con la menor dilación posible. Las presas quedarán sujetas en todo a las mismas reglas que los buques de guerra beligerantes.

V.— Ningún beligerante podrá embarcar o desembarcar tropas, municiones y materiales de guerra en el canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tráfico.

VI.— Todas las estipulaciones anteriores se aplicarán a las aguas adyacentes al canal por un radio de tres millas marinas de cada extremo. Los buques de los beligerantes no podrán permanecer en dichas aguas más de 24

horas seguidas cada vez, excepto en caso de situación precaria.

VII.— Pero un buque beligerante no podrá partir hasta pasadas 24 horas de la partida del buque contrario.

VIII.— Todos los trabajos para la construcción y mantenimiento del canal serán considerados como parte del mismo y gozarán de completa inmunidad de ataque o daño por parte de los beligerantes.

IX.— “Queda acordado que ningún cambio en la soberanía territorial o relación internacional en el país o países por donde haya de atravesar el Canal, afectará al principio general de neutralización o de obligación de las Altas Partes Contratantes bajo el presente Tratado” ⁽¹⁾.

Es pertinente hacer algunos comentarios a estas estipulaciones antes de entrar en otra materia. En el Tratado Hay-Pauncefote se dice que los Estados Unidos adoptan “estas reglas como los fundamentos de la neutralización”, en vez de estipular que las Altas Partes Contratantes convienen en guiar su conducta estatal por ellas. Esto parece sugerir la tesis de que los Estados Unidos se encuentran en libertad de pasarlas por alto cuando lo juzguen conveniente. Este sería, indudablemente, un punto de vista equivocado. La unilateralidad del Artículo es sólo aparente. Basta leer el Artículo II del mismo Tratado para descubrir el espíritu de la Convención. “Se conviene”, dice el artículo, “que.... *con arre-*

(1) En la fraseología de este artículo puede encontrarse prueba adicional de la intención de las partes contratantes. Ellas han dicho de manera que no admite dudas que ciertos cambios no “afectarán el principio general de neutralización o de obligación de las Altas Partes Contratantes bajo el presente Tratado”. Inglaterra y los Estados Unidos tenían un concepto claro sobre el “principio general de neutralización”. Y a esta concepción, que no deseaban menoscabar, se agregaron las otras obligaciones contenidas en el Tratado Hay-Pauncefote.

glo a las prescripciones del presente Tratado"—⁽¹⁾, los Estados Unidos *tendrá y disfrutará* de todos los derechos incidentales a dicha construcción. El artículo que regula lo concerniente a la neutralización del canal contiene algunas de las estipulaciones a que ésta se refiere. Se desprende, por consiguiente, que éstas obligan a los Estados Unidos tanto como cualquiera otra estipulación del mismo Tratado.

También debe aludirse al hecho de que en la Convención Hay-Pauncefote se dice que "el canal será libre y abierto a la navegación por buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas" cuando, en las correspondientes estipulaciones aplicables al Canal de Suez, se encuentran las palabras "siempre" y "tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra". Hay quienes piensan que la ausencia de estas palabras es muy sugestiva y que parece significar que los Estados Unidos pueden cerrar el canal a los beligerantes o a cualquier estado que se encuentre en guerra con ellos. Pero basta sólo leer las reglas que se refieren a los bligerantes para cerciorarse que el libre tránsito de buques de guerra está garantizado y que este tránsito libre se extiende por deducción a las naves de los países de un enemigo potencial de los Estados Unidos. Permítase recordar al lector que en el tratado original firmado por el señor Hay y Lord Pauncefote el 5 de febrero de 1900, ratificado luego por el Senado con ciertas enmiendas que el Gobierno británico no aceptó, se establecía que "*el canal será libre y abierto tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.*" El Senado nunca objetó los términos de esta estipulación⁽²⁾. Posiblemente, en vista de que esta

(1) Las bastardillas son nuestras.

(2) Cp. Moore, *A Digest of International Law*, Vol. III, págs. 210 y 221.