

*Cayetano Betancur*  
*Abogado*  
*Medellin - Colombia*

LA POLÍTICA INTERNACIONAL  
DE  
LOS ESTADOS UNIDOS  
INTERPRETACIONES

## BIBLIOTECA INTERAMERICANA

### *Obras publicadas*

BENJAMIN HARRISON: *Vida constitucional de los Estados Unidos.\**

EDGAR ALLAN POE: *Cuentos clásicos del norte: Primera serie.\**

NATHANIEL HAWTHORNE, WASHINGTON IRVING, EDWARD EVERETT HALE: *Cuentos clásicos del norte: Segunda serie.\**

*La política exterior de los Estados Unidos. Compilación hecha por James Brown Scott.\**

NICHOLAS MURRAY BUTLER: *El significado de la educación.\**

ERNESTO NELSON: *Las bibliotecas en los Estados Unidos.\**

CHARLES EVANS HUGHES: *Relaciones de los Estados Unidos con las otras naciones del hemisferio occidental.\**

MARIANO H. CORNEJO: *El equilibrio de los continentes.\**

NICHOLAS MURRAY BUTLER: *Los constructores de los Estados Unidos.*

NORMAN ANGELL: *La paz y el pueblo.*

\* Agotada.

BIBLIOTECA INTERAMERICANA

12-8177.

XI

# La Política Internacional de los Estados Unidos

INTERPRETACIONES

por

Samuel Flagg Bemis

*Profesor de Historia Diplomática en la cátedra Farnam  
de la Universidad de Yale*

*Samuel Flagg Bemis*  
*21-71-11*



PRINTED IN THE UNITED STATES OF AMERICA  
BY THE LANCASTER PRESS, INC., LANCASTER, PA.

1939

## BIBLIOTECA INTERAMERICANA

Fundada por la Dotación de Carnegie para la Paz Internacional para la difusión de ideas entre los pueblos del Nuevo Mundo, mediante la traducción y publicación de obras importantes que expresen los ideales y los sentimientos nacionales.

---

Es propiedad de la  
Sección Interamericana  
de la  
Dotación de Carnegie  
para la Paz Internacional  
405 West 117th Street  
Nueva York

1939

“La libertad del Nuevo Mundo es la esperanza del universo.”—BOLÍVAR

## TABLA DE MATERIAS

	PÁGINA
PREFACIO.....	IX
I LA EMANCIPACIÓN DE LAS FILIPINAS	I
II LOS ESTADOS UNIDOS Y EL PROBLEMA DEL PACÍFICO.....	21
III LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ARBITRAJE INTERNACIONAL.....	46
IV LA NUEVA RECIPROCIDAD.....	68
V EL VECINO DEL NORTE.....	89
VI LA DOCTRINA MONROE EN NUESTROS DÍAS.....	112
VII LOS ESTADOS UNIDOS Y EL CANADÁ.	138
VIII POLÍTICA EXTERIOR ACTUAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	161
ÍNDICE ALFABÉTICO.....	183

## PREFACIO

Como Profesor Visitante de la Dotación de Carnegie para la Paz Internacional, dicté en español estas conferencias durante el año escolar de 1937 a 1938 en varias universidades y ante algunas sociedades doctas de México, Venezuela, Colombia, el Ecuador, el Perú, Chile, la Argentina, el Uruguay y el Brasil. Habiéndome suplicado muchísimas personas de esos países que las hiciera imprimir, hoy las doy a luz en forma de libro.

Me es grato expresar mi profundo agradecimiento por la valiosa ayuda que, en la preparación del texto español, me prestaron mi erudito amigo y colega el profesor Jorge A. Buendía, el personal del Instituto de Investigaciones Históricas, de Buenos Aires, y la Dotación de Carnegie para la Paz Internacional, que se ha encargado de editar el libro.

Al poner esta obrita en manos de mis colegas latinoamericanos y de los estudiantes, aprovecho la oportunidad de rendir justo homenaje a las ilustres instituciones americanas y a los profesionales y hombres de letras que tan bondadosamente me honraron con su hospitalidad y su amistad.

### **Advertencia**

Al principiar cada una de mis conferencias hice las siguientes declaraciones, a fin de evitar juicios erróneos:

La Dotación de Carnegie para la Paz Internacional paga mis gastos personales de viaje, habiéndome nombrado profesor visitante a fin de fomentar el conocimiento mutuo y la amistad entre las naciones americanas, sobre todo entre las universidades y entre aquellos que se interesan en las relaciones culturales. Sin embargo, en cuanto digo en estas conferencias no pretendo expresar más opinión que la mía como profesor y hombre de letras, ni hablo sino en mi propio nombre. No represento ni al gobierno de mi país ni a la universidad de Yale, donde soy profesor de Historia Diplomática de los Estados Unidos. Tampoco soy portavoz de la Dotación de Carnegie, sino un mero representante norteamericano de la investigación histórica. La Dotación de Carnegie no conoce de mis conferencias, antes de dictadas, más que el título.

Estas conferencias son interpretaciones amplias y liberales de ciertos aspectos de la política exterior de los Estados Unidos. En algunas de ellas examino con toda franqueza las relaciones de dicho país con los otros países americanos. Por fortuna, muchas son las cosas gratas que a este respecto puedo decir con verdad; mas, desgraciadamente, no faltan actos desagradables, ya de los Estados Unidos, ya de las otras repúblicas de América. Yo no eludiré la ventilación de tales actos. Los amigos no necesitan encubrir sus desavenencias, y el negarse a discutir las no hace más que perpetuarlas. Para conservar y fortalecer nuestra amistad mutua es preciso que mantengamos al descubierto los problemas que nos

son comunes con el firme propósito de resolverlos felizmente. Esto se aplica con especialidad entre compañeros de labor cultural y entre estudiantes.

Yo busco la mutua comprensión fundada en la verdad y la franqueza, y con entera sinceridad declaro que lo que más anhelo es aprender.

S. F. B.

## I

### LA EMANCIPACIÓN DE LAS FILIPINAS

CUANDO visité por primera vez a España, en 1924, y pude admirar las nobles cualidades de aquel pueblo extraordinario, de hospitalidad tradicional, creí al principio que en mis conversaciones con amigos españoles sería mejor no mencionar la guerra de 1898 entre su país y los Estados Unidos. Sin embargo, uno de los consuelos que hallamos en la historia—aunque no sea presagio de paz internacional—es que el tiempo pronto borra los rencores y que a menudo los individuos de países antes hostiles entre sí fraternizan poco después que sus gobiernos deponen las armas. Desde hace ya varios años los alemanes colocan coronas de flores en la tumba del soldado desconocido francés, y los franceses en la del alemán, cuando se conmemoran sucesos patrios. Asimismo, yo pronto vi que podía discutir amigablemente con los españoles la susodicha guerra.

—Sí—me decía uno de ellos—ustedes ganaron la guerra, como era natural. Nosotros nunca esperamos ganarla, luchando contra fuerzas y recursos tan superiores como los de ustedes; pero, por lo menos, defendimos nuestro honor.

—Nosotros triunfamos, es verdad—contesté—y en la contienda pudimos ver el heroísmo del soldado español y al mismo tiempo aprendimos a

justipreciar el carácter de la guerra que España se había visto obligada a hacer en Cuba; pero, después de todo, perdimos la paz.

—¿Cómo?—preguntó mi amigo asombrado.—  
¿Qué quiere usted decir con eso de que perdieron la paz?

—Pues bien—le respondí—ustedes nos encajaron las Filipinas, y por añadidura recibieron 20.000.000 de dólares en pago.

Mi amigo se sonrió.

¿Cómo llegaron los Estados Unidos a interesarse en la adquisición de las Filipinas? La verdad es que, antes de la guerra entre España y los Estados Unidos, al pueblo de este último país le importaban tanto las Filipinas como le importa hoy Madagascar. La gran mayoría de los norteamericanos, al oír hablar de un filipino, hubieran sido incapaces de decidir si se trataba de un habitante del Lejano Oriente o de alguna fruta tropical. La adquisición de las Filipinas fué, según lo han demostrado los estudios históricos con sobradas pruebas, el resultado de los cálculos de un pequeño grupo de hombres influyentes, entre los cuales descollaban Theodore Roosevelt, el senador Henry Cabot Lodge y el capitán A. T. Mahan, de la armada de los Estados Unidos. Estos señores eran “imperialistas imitadores” y creían que el destino de los Estados Unidos—de una nación que ya disfrutaba de vasto territorio repleto de riquezas naturales—era lanzarse allende los mares y seguir el ejemplo imperialista de Inglaterra. ¡Curioso error, que pugnaba con la política fundamental de la república! La pose-

sión de las Filipinas no fué nunca deseo del pueblo norteamericano, que tampoco la ratificó inequívocamente y que hoy la deplora casi por unanimidad y está ya feneciéndola, junto con los otros vestigios del imperialismo que aún quedan.

A pesar de sus aventuras imperialistas de 1898 y años posteriores, los Estados Unidos no son nación imperialista. Si se clasifican las ocho potencias imperialistas según el número de los extranjeros a quienes hoy dominan sin que ellos hayan dado su consentimiento, las seis primeras, en orden descendente, son: la Gran Bretaña, Francia, el Japón, Italia, Holanda y Bélgica. Vienen luego los Estados Unidos y el Portugal, pero es dudoso cuál de los dos venga primero. Antes de que los Estados Unidos se hicieran imperialistas, España, que en tiempos pasados había sido el más vasto de los imperios, se disputaba con el Portugal el último lugar. El Portugal y los Estados Unidos se lo disputan hoy, y se lo disputaban aun en los tiempos en que el imperialismo norteamericano estaba en su apogeo. Alemania no figura ahora entre las potencias imperialistas; mas ella misma declara que ello no se debe a abstención voluntaria.\* Si, como todo lo indica, las tendencias actuales de la política exterior de los Estados Unidos continúan, pronto desaparecerán los últimos jirones del verdadero imperialismo, y la república volverá a su política continental tradicional, con la doctrina Monroe como protectora de las Américas, reforzada por

\* Esto se escribió antes del 14. de marzo de 1939.

la posición estratégica del canal de Panamá y sus ciudades marítimas.

No es difícil comprender por qué el pueblo norteamericano no ha sido nunca fundamentalmente imperialista. En primer lugar, su declaración de independencia fué en sí misma una protesta contra el imperialismo, y este solo hecho ha mantenido siempre una fuerte oposición idealista al establecimiento de tal sistema. En segundo lugar, los Estados Unidos han sido durante mucho tiempo una nación de ingentes riquezas naturales, capaz de mantenerse a sí misma casi por completo en caso de emergencia, y así no ha tenido que extenderse allende los mares a fin de dominar las materias primas esenciales para un país industrial. En tercer lugar, las naciones imperialistas rivales se provocan mutuamente a la guerra, y una guerra de esta índole sería innecesaria para los Estados Unidos, que económicamente se bastan a sí mismos. En cuarto lugar, si hubiere guerra, las posesiones remotas situadas fuera del continente y habitadas por moradores descontentos serán peligros estratégicos para la madre patria. Finalmente, en la política norteamericana ha habido, sobre todo durante los últimos años, un elemento dominante de pacifismo, que naturalmente rechaza toda guerra, sean cuales fueren sus motivos. Todos estos factores se aúnan para repudiar el imperialismo. Conviene tenerlos constantemente presentes al explicar la curiosa aventura de las Filipinas que de manera tan inesperada llevó el imperialismo norteamericano hasta el Lejano Oriente en 1898.

En ese año, el pueblo norteamericano hizo la guerra a España para libertar a Cuba y establecer la preponderancia estratégica naval de los Estados Unidos en ambos lados del futuro canal istmico, y no para anexarse un archipiélago situado allende el Pacífico. El primero de estos dos propósitos estaba evidentemente vinculado con los intereses vitales de los Estados Unidos: era el propósito de defender una nación continental accesible por dos océanos. El segundo propósito—la adquisición de las Filipinas—no tenía relación alguna con dichos intereses. Pero los expansionistas de 1898—Lodge, Roosevelt, Mahan y sus secuaces—convencieron al presidente McKinley de que las Filipinas les serían útiles a los Estados Unidos como una especie de vestíbulo para la expansión futura del comercio con China, y de que además las islas proporcionarían una base naval desde la cual los Estados Unidos podrían ejercer mayor influjo que antes para mantener en China abiertas a todas las naciones las puertas del comercio y la industria, sin distinción alguna, y protegerlas contra la tendencia de las potencias imperialistas europeas, así como del Japón, a dividir la China en compartimientos de exclusivismo comercial, y aun a apropiarse parte del territorio chino.

En el mismo año (1899) de la adquisición definitiva de las Filipinas, los Estados Unidos propusieron a las potencias imperialistas europeas y al Japón la adopción de la doctrina de la puerta abierta—esto es, de la igualdad comercial de todas las naciones en territorio chino donde al-

gunas de ellas hubiesen establecido una esfera de influencia política. La propuesta fué aceptada, aunque en varios casos lo fué de mala gana o sólo parcialmente.

De la política de la puerta abierta, cuyo éxito se debió al equilibrio de las potencias rivales imperialistas que revoloteaban sobre el desvencijado imperio chino, la diplomacia norteamericana pasó a la política de patrocinar la integridad territorial y administrativa de China. Entre 1900 y 1921 los Estados Unidos lograron que las otras potencias, en varias declaraciones, se adhiriesen a la doctrina de la independencia e integridad de China; y al fin, en la conferencia de Wáshington, celebrada en 1921 y 1922, esta adhesión asumió la forma de una declaración multilateral de renunciamiento. Después de eso, el patrocinio de la integridad de China y la conservación de la doctrina de la puerta abierta descansaban sobre los hombros no de los Estados Unidos solos, sino de ocho potencias; y desde entonces también toda violación del tratado de las Nueve Potencias (entre las cuales está comprendida China) ha sido asunto que atañe tanto a las otras naciones signatarias como a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, las restricciones navales acordadas en el pacto de Wáshington dejaban al Japón la hegemonía en el Lejano Oriente. Los Estados Unidos, en su defensa de la política de la puerta abierta y de la integridad de China, se habían limitado siempre, como lo hacen aún, a medios pacíficos, y era palmario que el pueblo norteamericano no apoyaría una guerra encaminada a

imponer un sistema determinado de política con respecto al Lejano Oriente, aun con las Filipinas como base (vulnerable, adviértase) de operaciones militares.

Antes de hacerse extensiva a otras naciones por el tratado de Wáshington de 1922, la defensa de la política de la puerta abierta, con sus concomitantes diplomáticos, había sido una obligación moral excepcionalmente onerosa contraída por los Estados Unidos. Al pasar de las Filipinas al equilibrio del poder en el Lejano Oriente, la diplomacia norteamericana entraba de hecho en el equilibrio europeo, como lo demostró la crisis de Marruecos en 1905; se entraba por la puerta falsa de Asia en los peligrosos laberintos de la política del Viejo Mundo, donde los Estados Unidos no tenían intereses vitales algunos. Así lo habían reconocido los padres de la república cuando, hace ya siglo y medio, Wáshington, Monroe y sus colaboradores echaron los cimientos de la política exterior de los Estados Unidos. En mi país, algunos creemos (y me atrevo a decir que esta creencia ejerce hoy influencia dominante) que toda nuestra política diplomática en el Lejano Oriente fué desacertada desde 1898, época en que, por efecto de una aberración nacional, adquirimos las Filipinas, hasta 1922, cuando la política de la puerta abierta y de la integridad de China pasó de un patrocinador a ocho por el tratado de las Nueve Potencias celebrado en Wáshington. Ese tratado marcaba un cambio radical en la política norteamericana relativa al Lejano Oriente.

Los expansionistas de 1898 esperaban que las

Filipinas traerían beneficios comerciales así como la oportunidad de propagar la cultura y aplicar el evangelio del mejoramiento social de los pueblos dependientes—"la carga del hombre blanco." ¿Qué beneficios han traído realmente las Filipinas a la expansión del comercio de los Estados Unidos en el Lejano Oriente? En cuanto a China, absolutamente ninguno. En 1898, el comercio con China era menos del 2% del comercio exterior total de los Estados Unidos; en 1935 era 2,27%. El comercio con el Japón, por el contrario, subió de como 2% en 1900 a 5,53% en 1935, pero evidentemente no a causa de la posesión de las Filipinas, puesto que dicho comercio se hace por vía directa. Lo mismo ha sucedido con la inversión de capitales. Las inversiones de capital norteamericano en China ascienden aun hoy a sólo 2% de las inversiones totales de los Estados Unidos en el extranjero—a mucho menos de lo que valen las propiedades de una empresa industrial norteamericana de alguna magnitud, como, por ejemplo, la Texas Corporation, y a algo menos de lo que paga anualmente la gente de los Estados Unidos a los peluqueros. Esto prueba que la adquisición de las Filipinas y la política subsiguiente de los Estados Unidos respecto de China no han tenido valor alguno para aumentar las inversiones ni el comercio norteamericanos en este último país. Puede argüirse que han servido para conservar la proporción actual del comercio con él; pero ésta es sólo como un 2% del comercio exterior total.

Si bien las Filipinas no han resultado ser el

vestíbulo del comercio oriental, como se esperaba, es verdad que en sí mismas han llegado a ser una región no despreciable para la inversión y el comercio norteamericanos, que penetraron en el archipiélago cuando tan inesperadamente se izó allí la bandera de las listas y estrellas. Las inversiones norteamericanas, antes casi nulas, subieron hasta 225.000.000 de dólares—cifra poco más o menos igual a la de las inversiones actuales en China o el Japón—lo cual no hubiera sucedido sin la soberanía de los Estados Unidos en el archipiélago. Al decir esto, quiero advertir que tales inversiones no han traído consigo el dominio sobre las principales industrias de las islas. Estas industrias ha seguido siendo preponderantemente filipinas por varias razones, entre ellas la existencia de leyes que prohíben la adquisición de vastos terrenos a personas no oriundas del país. Las exportaciones de los Estados Unidos a las Filipinas, que en 1898 eran despreciables, ascendieron en 1934 a 54.680.000 dólares, que es como el 3% de las exportaciones totales de la república en ese año. En el mismo año de 1934 los Estados Unidos importaron de las Filipinas artículos por valor de 110.000.000 de dólares, que es el 84% de la exportación total de las islas. De modo que el comercio con las Filipinas mismas, que al principio se miraban como una mera entrada para el comercio con China, ha venido a superar a éste. Naturalmente, a ello han contribuído en mucho la valla arancelaria opuesta por los Estados Unidos al comercio extranjero y el establecimiento del libre cambio entre ellos y las Filipinas.

Este libre cambio ha sido, como luego veremos, uno de los motivos principales de la emancipación política de las islas. Cuando se estableció, hubo unos pocos filipinos que protestaron contra él. Aunque reconocían que traería a las islas una prosperidad económica nunca vista, temían que elevase demasiado y con demasiada brusquedad el nivel de la vida con respecto al de los países vecinos del Oriente y que condenase irremediablemente a las Filipinas a continuar como dependencia política de los Estados Unidos. Sus advertencias fueron desoídas. La prosperidad no enfrío el ardor de los políticos filipinos por la independencia, pero sí creó una relación económica con los Estados Unidos que para mantenerse firme exige que haya también un vínculo político.

Cuatro productos dominan hoy el comercio de las islas, formando como el 90% de las exportaciones. El azúcar asciende como al 60% de éstas, y el 99,93% del exportado va a los Estados Unidos. Los productos de coco ascienden al 17% del comercio total, y los Estados Unidos reciben casi todo el aceite de coco y las dos terceras partes de la copra. El cáñamo y los productos de cordelería forman el 7% de las exportaciones totales, y los Estados Unidos toman la mitad. Del tabaco, que forma el 5% de las exportaciones, los Estados Unidos reciben el 90%. Mucho más de la mitad de las rentas de las islas provienen de los impuestos sobre estas cuatro clases principales de productos, que directa o indirectamente proporcionan la subsistencia y determinan el nivel de la vida de la mayoría de la población. Se

calcula que el nivel de la vida, expresado en función de los medios de subsistencia, excede en 300% el de los pueblos orientales circunvecinos.

La mera exposición de estos hechos demuestra que la relación entre los Estados Unidos y las Filipinas es de importancia vital para éstas y de importancia muy secundaria para aquéllos. Los Estados Unidos pueden fácilmente obtener en otra parte los artículos mencionados, algunos de los cuales, como el azúcar y el tabaco, se producen en los estados mismos de la república. Las utilidades que el comercio con las islas y las inversiones en ellas han producido a los norteamericanos en la última generación son sólo una pequeña fracción de las utilidades totales provenientes del comercio y las inversiones exteriores, y han sido contrarrestadas con creces por el costo de los armamentos navales y terrestres que el dominio político de las islas exige, más las pensiones concedidas a los veteranos de la guerra en que se debeló la insurrección filipina de los años 1899 a 1902.

Cuando los Estados Unidos se hicieron independientes de la Gran Bretaña, este último país muy apropiadamente privó a la nueva república de varias ventajas económicas de que antes gozaba por ser parte del Imperio Británico (y los norteamericanos pronto se dieron cuenta de que había habido algunas) y que no eran de ningún provecho para los intereses ingleses. No deja de ser natural suponer que, análogamente, los Estados Unidos negarían a las Filipinas emancipadas ciertas ventajas económicas inherentes a la de-

pendencia en que las islas se hallaban previamente y que hoy son en realidad el verdadero fundamento de la vida filipina.

Por demás estaría detallar aquí los beneficios materiales, culturales, sociales y políticos que la dominación norteamericana ha traído a las islas. Los filipinos serían los últimos en negarlos, y la generalidad de los especialistas extranjeros en materia de administración colonial han elogiado la benevolencia con que el gobierno norteamericano ha ejercido su tutela. A los que se ocupan en estos asuntos se les presenta el interesante fenómeno de que el gobierno de los Estados Unidos es mucho más eficaz y honesto en las colonias que en las propias ciudades de los estados. Quizá la explicación se halle en la ausencia de demagogos políticos de influencia dominante. Baste decir aquí que la prosperidad económica, el rápido desarrollo de la educación y la disminución consiguiente del analfabetismo, el saneamiento, la instrucción relativa al sistema de gobierno autónomo, incluso el sufragio universal—todo se ha efectuado con un mínimo de explotación económica, dejando los negocios principales, la tierra y las riquezas de las islas preponderantemente en manos de los naturales. He ahí un raro ejemplo de tutela benévola, de la cual los filipinos se muestran agradecidos. Naturalmente, a la metrópoli no le ha producido beneficio material de importancia, pero sí la satisfacción consiguiente a las buenas obras.

A pesar de las muchas ventajas provenientes de la dominación política de los Estados Unidos,

la pasión de los filipinos por la independencia no desfalleció. Sus energías se concentraron no ya en la insurrección, sino en la cooperación leal con el régimen norteamericano, aprovechando la política de instruir al pueblo en el carácter y las responsabilidades del gobierno autónomo. Como es bien sabido, los Estados Unidos aumentaron gradualmente la participación de los naturales en el gobierno representativo de las Filipinas y extendieron los derechos políticos hasta tal punto, que en 1923 todo lo que quedaba del dominio norteamericano era una minoría decreciente en el personal, y la facultad que el gobernador general tenía aún de oponer su veto a las leyes de la asamblea filipina. Los filipinos se han ido adaptando a este desarrollo de la autonomía y se han esforzado en demostrar que son capaces de gobernarse bien a sí mismos y que por tanto son acreedores a la independencia. Por conducto de su delegado en el congreso y el personal que lo acompaña, mantenían en los Estados Unidos una propaganda vigorosa en pro de la emancipación.

Los dos partidos políticos principales de los Estados Unidos (el demócrata y el republicano) estaban en pugna respecto a la política filipina. El demócrata volvió a la oposición antiimperialista que en un principio se había levantado contra la adquisición de las Filipinas. En sus programas se declaró repetidamente en favor de concederles la independencia tan pronto como el pueblo estuviese preparado para asumir las responsabilidades de la autonomía. El programa demócrata de 1912, por ejemplo, aboga por que

“tan pronto como pueda establecerse un gobierno estable, garanticemos esa independencia hasta que pueda asegurarse la neutralidad de las islas mediante tratados con otras potencias.” Woodrow Wilson, después de electo presidente, pero antes de inaugurarse, hizo públicamente la siguiente declaración: “Las islas Filipinas son hoy nuestra frontera, mas espero que pronto nos desprendamos de ella.” Con agrado firmó la ley Jones del 29 de agosto de 1916, que ampliaba notablemente la autonomía y promulgaba como compromiso oficial la promesa hecha en el programa demócrata de 1912. Antes de salir de la presidencia, Wilson estaba convencido de que las Filipinas habían cumplido ya con las condiciones que el congreso había estipulado para concederles la independencia. Sin embargo, no pudo realizar su intención de emanciparlas a causa de la oposición de un congreso hostil elegido en 1918 (el mismo que, como se recordará, rehusó adherirse al pacto de la Sociedad de las Naciones, incorporado por Wilson en el tratado de Versalles).

La vuelta de los republicanos al poder trajo consigo la oposición a la independencia filipina. En sus declaraciones se habían opuesto constante y abiertamente a toda promesa definida de emancipar las islas, a pesar de que algunos jefes reflexivos del partido habían sentido durante mucho tiempo graves aprensiones acerca de la política de retenerlas—aprensiones fundadas no tanto en la cuestión de la competencia de los filipinos para gobernarse a sí mismos como en los intereses de los Estados Unidos mismos. Este sentimiento

de aprensión ha sido desde hace muchos años un motivo no declarado que ha ejercido influencia notable en la emancipación de las islas. Sin embargo, los hechos que durante la administración republicana trajeron al tapete la cuestión de la independencia filipina fueron muy otros y muy inesperados: fueron uno de los resultados políticos de la gran depresión económica mundial; en otros términos, fueron hechos económicos.

En los Estados Unidos, las primeras víctimas del desbarajuste económico que siguió a la guerra fueron los agricultores—la región agrícola del oeste, que padeció gravemente desde 1923 hasta hace muy poco tiempo. Sus representantes en el congreso, a instancias de los electores, principiaron a pedir con insistencia que el gobierno interviniese con el propósito de remediar o aliviar los males económicos que los agobiaban. Una de las medidas más sencillas y en apariencia plausibles, y que con más facilidad podrían reducirse a ley, era la creación de una tarifa que protegiese los productos agrícolas. Algunos de los principales artículos filipinos—azúcar, tabaco y aceite de coco—eran mirados como competidores de los producidos en los Estados Unidos. Es dudoso que el aceite de coco, atacado por los agricultores como temible rival de las grasas del país en la industria del jabón, lo fuese en realidad; pero no hay duda de que el azúcar y el tabaco filipinos hacen competencia a los de los Estados Unidos.

Al principio los agricultores, o sus campeones, no se atrevieron a recomendar una tarifa que

gravase los productos filipinos. Eso hubiera sido una especie de delito de lesa majestad contra la nación. Sin embargo, pronto se hizo oír una voz inequívoca. En la onceava reunión de la Federación Norteamericana de Agricultores, se declaró en diciembre de 1929 lo siguiente: “Es un gesto vano aumentar los derechos aduaneros de los productos agrícolas importados y luego permitir la entrada libre de derechos a productos análogos provenientes de nuestras *llamadas* colonias y dependencias. Por tanto, *nos declaramos en favor de la independencia inmediata de esas colonias o posesiones*; y, en caso de que tal independencia no pueda concederse, insistimos enérgicamente en que los productos que de ellas provengan se sometan a la misma tarifa arancelaria a que están sometidos los productos análogos provenientes de naciones extranjeras.”

Este bando agrícola se convirtió ahora en campeón de la independencia de las Filipinas como medio de remediar la competencia de los productos filipinos que entraban libres de derechos. El bando recibió el apoyo de los obreros agremiados, los cuales se quejaban de la inmigración no restringida de trabajadores filipinos, que competían en salarios con los norteamericanos. Los cabilderos que intrigaban por la independencia de las Filipinas sirviéndose de todos los medios posibles, se unieron a los inesperados paladines de la emancipación. El resultado fué que el congreso promulgó la ley Hawes-Cutting, que concedía a las Filipinas autonomía inmediata bajo un protectorado de diez años, y la independencia completa

después. Aunque el presidente Hoover, que seguía la política tradicional de los republicanos en su oposición a la independencia, vetó la ley, el persistente congreso no hizo caso del veto y la promulgó definitivamente por gran mayoría de votos el 19 de enero de 1933.

La ley disponía que el pueblo de las Filipinas, por conducto de una asamblea constituyente, fundase un estado bajo una nueva constitución, la cual debería tener la aprobación del presidente de los Estados Unidos y luego la de un plebiscito de filipinos. Los filipinos se opusieron a algunas disposiciones de la ley que les prohibían establecer una tarifa contra los productos norteamericanos durante los diez años de protectorado y ordenaban que se iniciase en los Estados Unidos una tarifa contra los productos filipinos, la cual debería aumentarse gradualmente, y que se restringiese la inmigración filipina en los Estados Unidos; y prefirieron apelar a la administración entrante del presidente Franklin D. Roosevelt y pedir una ley enmendada de emancipación. En consecuencia se promulgó la ley Tydings-McDuffie del 24 de marzo de 1934, de conformidad con la cual se va efectuando ahora la independencia de las Filipinas.

Esta ley fija cuotas para la importación libre de azúcar (600.000 toneladas inglesas), aceite de coco (200.000 toneladas) y cáñamo (3.000.000 de libras inglesas). Sobre todos los otros artículos admitidos libres de derechos en los Estados Unidos durante los diez años de protectorado, el gobierno filipino está obligado a imponer derechos

de exportación aumentados paulatinamente, para ir pasando por grados del libre cambio al pago de derechos de exportación iguales a los de importación impuestos por la tarifa norteamericana a los artículos de otras naciones. Para los diez años de protectorado se establece entre los Estados Unidos y el Estado Filipino una relación semejante a la que existió entre los Estados Unidos y Cuba de 1902 a 1934 de acuerdo con la enmienda Platt. La inmigración filipina en los Estados Unidos se limita a cincuenta personas por año.

La ley termina con las siguientes disposiciones para la consumación de la independencia:

*“Reconocimiento de la independencia de las Filipinas y dejación de la soberanía norteamericana*

“Sección 10.<sup>a</sup> a) El 4 de julio que siga inmediatamente a la expiración de diez años, contados a partir de la fecha de inauguración del nuevo gobierno bajo la constitución prescrita en esta ley, el presidente de los Estados Unidos, por proclama, renunciará y hará dejación de todo derecho de posesión, inspección, jurisdicción, dominio o soberanía que entonces existiere y que los Estados Unidos ejercieren respecto de las islas Filipinas, incluso los sitios reservados hasta entonces por los Estados Unidos en las islas para fines militares y de otras clases (excepto los sitios navales reservados y las estaciones de abasto de combustible que se especifican en la sección 5.<sup>a</sup>), y en el nombre de los Estados Unidos reconocerá la independencia de las islas Filipinas como nación separada y autónoma, y reconocerá asimismo en ellas la autoridad y el dominio del gobierno instituido por el pueblo filipino de acuerdo con la constitución que entonces rígiere en dichas islas.

“b) Autorízase y facúltase por la presente ley al presidente de los Estados Unidos para entrar en negociaciones con el gobierno de las islas Filipinas, dentro de dos años, a más tardar, después de su proclama de reconocimiento de la independencia de dichas islas, a fin de ajustar y arreglar todas las cuestiones tocantes a los sitios navales

reservados y a las estaciones de abasto de combustible que queden en ellas a los Estados Unidos. Durante las negociaciones, la situación relativa a dichos sitios navales y estaciones de abasto continuará como está actualmente.

*“Neutralización de las Filipinas*

“Sección II. Se ruega al presidente que, tan pronto como le fuere razonablemente posible, entable negociaciones con las potencias extranjeras para la celebración de un tratado de neutralización perpetua de las islas Filipinas, cuando se haya realizado su independencia, si se realizare.”

Aunque esta nueva ley no fué completamente del agrado de los filipinos dirigentes, ellos la aceptaron. Luego se reunió en las islas una asamblea constituyente, que formuló una constitución admirable. Esta constitución fué aprobada por el presidente de los Estados Unidos y ratificada con entusiasmo por el pueblo filipino en un plebiscito. Quedaba establecido el nuevo estado. Ya han pasado dos de los diez años prescritos, y pronto la independencia absoluta de las Filipinas será un hecho consumado.

He detallado aquí los hechos que culminaron en la independencia de las Filipinas, dando las fechas pertinentes, para hacer ver que ella se debió primariamente a ciertos hechos agrícola-económicos en la política interna de los Estados Unidos más bien que a un cambio repentino en la política exterior.

No hay duda de que la medida adoptada causó gran satisfacción en la mayoría del pueblo norteamericano, que se había convencido de que las actividades de su gobierno en el Lejano Oriente provenían de una política extraviada. Todos los

norteamericanos creían, como Theodore Roosevelt interiormente lo había creído, que las islas Filipinas eran el tendón de Aquiles de las defensas de los Estados Unidos, y que éstos debían aprovechar la primera oportunidad que se les presentara de deshacerse de ellas dignamente. Esa oportunidad ha llegado, y lo que se ha hecho se ha hecho con el consentimiento de los filipinos mismos. No es probable que, cuando hayan transcurrido los diez años y la independencia completa esté consumada, queden en las islas vestigios imperialistas de la dominación norteamericana, ni siquiera una base naval: sólo quedará la herencia inmaterial de la educación y la cultura. El si estos únicos vestigios han de desaparecer en las angustias económicas que probablemente abrumarán a las islas cuando se rompan los vínculos políticos que las unen a los Estados Unidos, y el si caerán bajo el dominio y la explotación de alguna potencia imperialista del Lejano Oriente, son cuestiones que sólo el porvenir resolverá. Las Filipinas pidieron el divorcio y lo obtuvieron. Ya no queda lazo alguno que las una a los Estados Unidos, y los Estados Unidos ni les otorgarán alimentos de divorcio ni seguirán siendo sus protectores.

## II

### LOS ESTADOS UNIDOS Y EL PROBLEMA DEL PACÍFICO

EN LA conferencia anterior hice notar que la adquisición de las Filipinas por los Estados Unidos como resultado de la guerra con España fué un grave error. Con la política de la puerta abierta y del patrocinio de la integridad de China, los Estados Unidos se atravesaron en el camino del imperio creciente del Japón en una región en que ellos no tenían intereses vitales algunos, pero que es la que más invita a la conquista y expansión japonesas.

Fué aquella adquisición lo que precipitó este nuevo cambio de rumbo de los Estados Unidos, tan contrario a la política exterior tradicional de la república y tan discorde con el consejo del Padre de la Patria, George Wáshington, de evitar embrollos extranjeros y no inmiscuirse en los asuntos internacionales de Europa.

Las Filipinas llegaron a ser tanto una ventaja como una carga para los Estados Unidos en su política de patrocinar la integridad de China y la doctrina de la puerta abierta. Fueron una ventaja por cuanto creaban la apariencia de que los Estados Unidos tenían ahora cerca de China una fuerza armada de que podrían servirse en caso necesario, como en efecto lo hicieron cuando enviaron tropas de las Filipinas a cooperar contra

el levantamiento bóxer en Pekín en 1900. Sin embargo, los Estados Unidos no han estado nunca dispuestos a lograr la observancia de la política de la puerta abierta por otros medios que los pacíficos ni a hacer la guerra para conservar la integridad de China (como es de suponerse que la harían para conservar la integridad del Nuevo Mundo); que, de otro modo, necesitarían, según descubrió pronto el presidente Theodore Roosevelt, fuerzas iguales a las de la armada inglesa y el ejército alemán juntos, desplegadas y protegidas al través del océano más ancho del globo—tarea verdaderamente imposible, por la naturaleza misma de las cosas. De modo que la proximidad de una base naval en Manila no serviría en realidad por sí sola para defender la integridad de China y la doctrina de la puerta abierta en caso de fuerte hostilidad, así como una ligera cerca de madera no puede detener un automóvil. A veces, sin embargo, la mera vista de una endeble cerca al borde de un precipicio infunde confianza al inocente automovilista, que no se aventuraría por el camino si no viera valla alguna entre su coche y el abismo.

Las Filipinas pronto se convirtieron en una carga para los Estados Unidos en su política del Lejano Oriente, en vez de proporcionar las ventajas que se habían esperado; carga que se hacía tanto más pesada cuanto más crecían los armamentos del vecino Japón.

Durante el período transcurrido entre el fin de la guerra rusojaponesa y el principio de la mundial, los Estados Unidos vieron repetidamente

que les convendría arreglarse con el Japón en la situación a que los había arrastrado la política de John Hay tocante al Lejano Oriente. El primero de estos arreglos fué un acuerdo confidencial, llamado memorándum Taft-Katsura, celebrado en julio de 1905 entre el presidente Theodore Roosevelt y el gobierno japonés; acuerdo en que Roosevelt daba al Japón carta blanca en Corea y Manchuria, en cambio de lo cual el Japón repudiaba todo intento de agresión por parte suya en las Filipinas. Los Estados Unidos ya habían visto que se hallaban en una situación de *do ut das*, a causa de la desventaja estratégica que la posesión de las Filipinas traía consigo. Vino luego como complemento del anterior el acuerdo Root-Takahira del 30 de noviembre de 1908, en el cual los Estados Unidos y el Japón declaraban: 1) que no obedecían a tendencia agresiva alguna en su política para mantener "el statu quo actual" en la región del océano Pacífico; 2) que cada uno de los dos países se proponía respetar las posesiones territoriales del otro en dicha región; y 3) que ambos estaban "resueltos a conservar por todos los medios pacíficos a su alcance la independencia e integridad de China y el principio de la oportunidad igual para el comercio y la industria de todas las naciones en ese imperio." Es de notarse que "el statu quo actual" se refiere sólo a las regiones del océano Pacífico. Si en tales regiones estaban comprendidas Corea y China, ello era el reconocimiento del reciente ensanche de la protección japonesa en Corea y de intereses especiales en China; si no, el Japón

no hacía en el acuerdo más promesa que la de observar la política de la puerta abierta. Así pues, el acuerdo fué una segunda concesión hecha al Japón a trueque de que respetase las vulnerables Filipinas.

Este acuerdo siguió al arreglo temporal del grave problema de la inmigración entre los Estados Unidos y el Japón. El problema se resolvió con el llamado Convenio de Caballeros de 1907, que en realidad no era de ninguna manera un pacto, sino un arreglo no escrito. El presidente Theodore Roosevelt indujo a la Junta de Educación de San Francisco (California) a rescindir la ordenanza que segregaba a los hijos de inmigrantes del Japón, y en cambio éste prohibió la emigración de sus súbditos a los Estados Unidos, con excepción de los miembros de familias que ya hubiesen emigrado. En esta crisis surgió frecuentemente la posibilidad de la guerra, y el presidente Roosevelt mantenía presente la vulnerabilidad de las Filipinas, que había agravado el tono de las manifestaciones japonesas.

El segundo gran paso del Japón en su política expansionista, iniciada en la guerra chinojaponesa de 1895, fué su victoria contra Rusia. La posición de las potencias occidentales en Asia sirvió de valla a la continuación de la expansión japonesa entre 1906 y 1914. Por eso el Japón siguió apoyando la doctrina de la puerta abierta no solamente en sus arreglos con los Estados Unidos, sino también en sus tratados con Rusia. En lenguaje que parece irónico, estas dos potencias —Rusia y el Japón— resueltas ambas a dominar

a Manchuria, se declaraban por la doctrina de la puerta abierta y la integridad de China.

Sólo cuando la guerra mundial conmovió a Europa se le presentó al Japón la posibilidad de poder dedicarse con libertad relativamente segura a realizar su ambición de dominar a China y el Asia oriental y su litoral, lo cual era la medida necesaria para alcanzar su meta de ser la potencia superior del mundo y el más poderoso de los pueblos imperiales. Gracias al estado de confusión y trastorno del Occidente desde 1914, y sobre todo desde 1917, el Japón ha dado, en dos décadas asombrosas, pasos gigantescos hacia lo que sus gobernantes miran como oportunidad y destino manifiestos del imperio.

Mediante la alianza anglojaponesa, el Japón entró en la guerra contra las Potencias Centrales, tomó las posesiones alemanas en Shantung y dividió con la Gran Bretaña, por la línea ecuatorial, las islas alemanas del Pacífico. Mediante su conquista de varias islas y sus arreglos diplomáticos con la Gran Bretaña en 1915, obtuvo bases potenciales para aviones y submarinos entre las Filipinas y los Estados Unidos, haciendo así mayor el aislamiento de aquéllas. En 1915 presentó sus sensacionales Veintiuna Reclamaciones, las cuales, de haberse aceptado en todo, habrían impuesto el protectorado a China. Las gestiones de los Estados Unidos, cuyas manos estaban aún relativamente libres y que eran la única potencia occidental neutral que quedaba de las que tenían intereses en el Lejano Oriente, así como la única que aún abogaba por la puerta abierta y la inte-

gridad de China, indujeron al Japón a moderar sus exigencias a China, reduciéndolas a algo menos que un protectorado completo. En 1915 los Estados Unidos hicieron saber que no sancionarían ninguna violación de derechos establecidos por tratado ni de la doctrina de la puerta abierta. Al mismo tiempo el secretario de Estado Bryan reconocía que, con respecto a Shantung, la Manchuria meridional y la Mongolia Interior oriental, “la contigüidad territorial crea relaciones especiales entre el Japón y esas regiones.”

Esta declaración era una tentativa, en circunstancias tan favorables a la política japonesa en Asia, de armonizar parte de las exigencias exorbitantes del Japón a China con la política de Hay en aquella parte del mundo, política que ya no podía fundarse en el equilibrio diplomático que había reinado en el Lejano Oriente desde 1899 hasta 1914 y por la cual el pueblo norteamericano tendría la sensatez de no pelear. Las notas de Bryan de 1915 fueron otro paso en la revocación de la política Hay, paso que siguió a los ya dados por los expansionistas de 1898, hombres de originalidad pero sin previsión, entre ellos Theodore Roosevelt, quien en su calidad de presidente había celebrado con el Japón el arreglo Taft-Katsura de 1905 y el acuerdo Root-Takahira de 1908.

La entrada de los Estados Unidos en la guerra mundial pareció al principio favorecer la expansión del Japón en Asia; pues así toda la energía y el poder de la única otra gran potencia occidental que tenía intereses en China (intereses espurios, en mi concepto) debían ahora dedicarse

exclusivamente a la prosecución de una guerra de primera magnitud en Europa. El Japón se aprovechó inmediatamente de la situación, haciendo que sus aliados europeos se comprometiesen a garantizarle la posesión de los territorios que ganase en el Pacífico y el continente de Asia. Luego obtuvo de los Estados Unidos la fórmula ambigua del acuerdo Lansing-Ishii del 2 de noviembre de 1917, que implícitamente era una condición para continuar el Japón cooperando en la guerra contra Alemania. Este acuerdo, si bien negaba todo propósito de menoscabar la soberanía, independencia o integridad territorial de China y proclamaba de nuevo la doctrina de la puerta abierta, admitía al mismo tiempo que “la propinuidad territorial crea relaciones internacionales especiales, y por tanto el gobierno de los Estados Unidos reconoce que el Japón tiene intereses especiales en China, sobre todo en las regiones contiguas a posesiones japonesas.” El Japón, al proclamar este acuerdo en China, dió “intereses preeminentes” como equivalente chino de “intereses especiales”—expresión que se había usado en la alianza anglojaponesa de 1905 para describir la relación del Japón con respecto a Corea durante los cinco años que mediaron entre la guerra rusojaponesa y la anexión de esta provincia. Lansing negó que “intereses especiales” significase más que las relaciones económicas ordinarias entre vecinos muy cercanos. Ambos estadistas tenían conciencia de haber recurrido a una fórmula ambigua, la cual esperaban poder interpretar en ocasión futura más propicia.

En la guerra mundial, después del desbarajuste de Rusia, los aliados europeos querían establecer otro frente oriental contra Alemania interviniendo en Rusia por Arcángel en el norte y por Siberia en el este. Los ingleses y franceses pidieron con instancia a los Estados Unidos que sancionaran la ocupación japonesa de Siberia para este fin. Los Estados Unidos vacilaron. Deseaban observar con la Rusia paralizada la misma política que habían anunciado para la débil nación china, cual era la de que las potencias se comprometieran a respetar la integridad territorial de Rusia mientras su pueblo recobraba sus fuerzas y su estabilidad política. Sin embargo, la presión de la guerra en Europa y las instancias de los aliados indujeron a los Estados Unidos a intervenir en Rusia con ellos: en Arcángel, después de invitaciones engañosas de los sóviets, que intentaban impedir así la ocupación de Petrogrado por los alemanes; en Siberia, como medio de evitar la ocupación exclusiva japonesa y proteger así mejor la soberanía rusa en lo futuro. En Siberia, el resultado fué mayor desavenencia que cooperación con el Japón. Éste continuó la ocupación tras la guerra mundial, hasta mucho después que los otros beligerantes, incluso los Estados Unidos, habían retirado sus tropas. Parece que el propósito de la diplomacia japonesa era aprovecharse del deseo de intervención de los aliados y mantener un estado de confusión en Siberia para que las otras potencias, al retirarse, prolongasen la ocupación japonesa.

La guerra mundial terminó con las potencias

aliadas y asociadas occidentales unidas por fuertes lazos de amistad y poder militar, no obstante la diversidad de sus intereses. Tras vencer a Alemania, podían ya ocuparse más sosegadamente en los problemas del Lejano Oriente y el Pacífico y en los intereses que aún tenían allí. Era evidente que estaba desarrollándose una situación grave entre los Estados Unidos y el Japón, el cual miraba ahora a su viejo amigo como potencia hostil, cuya diplomacia había estorbado repetidamente sus aspiraciones expansionistas, primero y sin cesar en China y luego en Siberia, y cuyas leyes nacionales de ciudadanía, así como las leyes de algunos estados acerca de la posesión de tierras, parecían incompatibles con el “ convenio de caballeros ” de 1907.

Los Estados Unidos en particular habían salido de la guerra con gran poder militar, y aun prometían ser pronto la mayor potencia naval, una vez que se realizara su programa de construcción de 1916. La Gran Bretaña y el Japón anhelaban que el poder naval norteamericano se limitase de acuerdo con los recursos de esas dos naciones— que no se hiciera preponderante. Si el Japón había de oponerse a la política norteamericana de la independencia e integridad de China, y ahora de las de Siberia, las fuerzas navales le eran indispensables. Al paso que se iban ejecutando los programas navales de las tres potencias, parecía probable que el poder naval del Japón, comparado con el de los Estados Unidos, llegaría a su máximo en 1923, y que luego iría quedándose más y más atrás en la carrera por superioridad

naval. En el cercano porvenir se alzaba el año de 1923 como fecha en que tal vez estallase la guerra.

El espectro de una crisis próxima entre el Japón y los Estados Unidos que condujese a la guerra en el Pacífico hizo reflexionar calmadamente a los Dominios británicos bañados por ese océano, los cuales tenían también sus problemas de inmigración. ¿Cómo afectaría tal guerra a esos Dominios, sobre todo al Canadá, en vista del alcance aún irrestricto de la alianza anglo-japonesa? La alianza había sido prolongada por diez años en 1911, con el convenio de que después de dicho período continuaría en vigor, sujeta a la abrogación por cualquiera de las dos partes, previo aviso dado con un año de anticipación.

La difícil situación de Inglaterra entre los Estados Unidos y el Japón, debida a la posibilidad de guerra entre los dos en el Pacífico, condujo a la conferencia de Wáshington de 1921 y 1922. El Canadá puso muy de manifiesto que en tal guerra no se adheriría a la alianza hasta el punto de reñir con los Estados Unidos. Éstos estaban en situación de aventajar a las otras potencias en la construcción naval, y en realidad ya lo estaban haciendo, de acuerdo con la ley naval promulgada en 1916 para atender a los problemas marítimos de neutralidad y a la preparación general del país, pocos meses antes de su entrada en la guerra mundial.

La conferencia de Wáshington y los tratados que allí se celebraron fueron el principio de un nuevo derrotero en las rivalidades políticas y

navales del Pacífico y en la historia del Lejano Oriente. Si bien los detalles de estos tratados son complicados, es fácil reducir a una síntesis sencilla su significado substancial. Las principales potencias marítimas y del Pacífico (que ya no comprendían ni la Alemania vencida ni la Rusia paralizada) convinieron en limitar sus armamentos navales y sus fortificaciones insulares de manera de dejar inexpugnable al Japón en el Lejano Oriente, y en imposibilitar a cada una de las tres potencias (o cuatro, contando a Francia, que también era parte) para hacer con otra la guerra allende el Pacífico, en tanto que ninguna de las potencias fuese aliada de ninguna de las otras. Para impedir alianzas entre las naciones signatarias, hubo un acuerdo entre la Gran Bretaña, el Japón, Francia y los Estados Unidos según el cual deliberarían juntos cuando se presentase alguna cuestión que afectara lo convenido respecto de China y el Pacífico. En la reducción de armamentos los Estados Unidos, por su propia iniciativa, desistieron de ocupar el primer puesto entre las potencias navales del mundo, como estaban a punto de hacerlo, y al efecto destruyeron como 296.000 toneladas de cruceros ya terminados en 16 por ciento. Las otras potencias casi no destruyeron más que planos.

A trueque de esta importante ventaja, el Japón convino en desocupar a Shantung, observar la doctrina de la puerta abierta y respetar la integridad de China, así como la de Siberia, y convino también en la abolición de la alianza anglojaponesa cuando se ratificaran los tratados de Wásh-

ington. El compromiso con respecto a China se incorporó como obligación común en el llamado tratado de las Nueve Potencias, suscrito por nueve naciones, inclusive China. En cuanto a la evacuación de Siberia, hubo sólo promesas orales, las cuales, sin embargo, fueron fielmente cumplidas en 1923. El tratado de las Nueve Potencias (que por adhesiones subsiguientes se convirtió en tratado de Catorce Potencias) era de aplicación más bien a condiciones futuras que al pasado: con excepción del tratado chinojaponés relativo a Shantung, la conferencia de Wáshington no se ingirió en la posición a que el Japón había llegado ya en China.

Es fácil ver que en toda la historia de la política norteamericana en China durante este siglo, los Estados Unidos, junto con las otras potencias occidentales, habían estorbado hasta entonces la expansión japonesa. Las potencias europeas sostenían allí sus esferas especiales, que ellas habían establecido en los esfuerzos que cada una hacía por impedir que las otras dominaran a China. Los Estados Unidos continuaban en su política Hay, introducida para conservar el equilibrio de las potencias en China a fin de librar a ese país de la repartición y la extinción. En el Japón existía una convicción profunda de que la ingeniosidad de la política norteamericana era lo que más le había impedido sacar en China y en Siberia la mayor ventaja de la oportunidad que la guerra mundial le había ofrecido. El encono consiguiente se había avivado con el resentimiento debido a la cuestión de inmigración y a las leyes

norteamericanas contra los extranjeros relativas a la posesión de tierras.

El equilibrio del poder en el Lejano Oriente, roto durante la guerra mundial por estar la atención de las potencias occidentales absorta en otros asuntos, se restableció en Wáshington en 1922, lo cual se debió en gran parte a la iniciativa y el éxito transitorio de la diplomacia norteamericana. De entonces en adelante el equilibrio descansaba en la confianza de que el Japón observaría los tratados de Wáshington. En 1924, la atmósfera de mejores relaciones entre el Japón y los Estados Unidos creada por aquellos tratados se disipó notablemente por motivo de la ley norteamericana de inmigración, que en lo futuro prohibía a los asiáticos la entrada en los Estados Unidos para domiciliarse permanentemente en el país. Sin embargo, el triunfo de los Estados Unidos y los aliados, el gran poder militar y naval con que habían salido de la guerra, así como la palabra empeñada del Japón en los tratados de Wáshington, indujeron al Japón a seguir la política de observar fielmente esos tratados de 1922, en vez de tomar medidas que perturbasen el statu quo y diesen lugar a que las cuatro potencias marítimas del Pacífico entraran en deliberaciones.

Quizá se crea que me he contradicho al decir primero que los tratados de Wáshington eran el principio de un nuevo derrotero en la historia del Pacífico y el Lejano Oriente, y luego hacer notar que esos tratados restablecieron el equilibrio diplomático en el problema del Pacífico, dejando al Japón la preponderancia militar y naval en el

Asia oriental. Lo que, en mi concepto, los historiadores venideros mirarán como nuevo derrotero y lo que la opinión norteamericana contemporánea parece estar ahora formulando como nuevo punto de partida es esto:—En Wáshington, en 1922, la carga de la puerta abierta y de la independencia política e integridad territorial de China, las cuales los Estados Unidos habían declarado que sostendrían *por todos los medios pacíficos*, se traspasó de los hombros de una sola potencia a los de ocho potencias, entre ellas el Japón, que de mancomún con las otras contrajo los compromisos del tratado de las Nueve Potencias de 1922. Desde entonces la conservación de la puerta abierta y de la integridad de China no incumbe más a los Estados Unidos que a cualquiera de las otras ocho potencias o de las cinco que posteriormente se adhirieron al tratado. Si ninguna de las otras potencias se cuidara de la situación en alguna crisis que sobreviniera, los Estados Unidos no tendrían que cuidarse tampoco. Los intereses de los Estados Unidos en China son mucho menores que los de la Gran Bretaña, sin mencionar los del Japón. Sólo ahora, en los años posteriores a Stimson, empieza el pueblo norteamericano a situarse en este punto de vista, sobre todo al darse cuenta de que la política Hay del Lejano Oriente descansaba sobre una base falsa, estando, como lo estaba, fundada en una desviación incauta de la tradicional y sana política continental de los Estados Unidos; desviación hacia una parte del mundo donde los Estados Unidos no tenían intereses verdadera-

mente vitales y donde se cogieron un archipiélago transpacífico que desde un principio ha sido para ellos una desventaja estratégica.

Podemos llamar época de la conferencia de Wáshington el período de 1922 a 1932; época en que el Japón se adhirió a la fiel observancia de los tratados que las otras potencias tan confiadamente habían dejado a la merced del predominante poder japonés en el Asia oriental. En Londres, en 1930, el tratado de Wáshington para la limitación de armamentos y fortificaciones en el Pacífico se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1936 y se aplicó para limitar a toneladas convenidos las fuerzas navales de los Estados Unidos, la Gran Bretaña y el Japón no comprendidas en la categoría de acorazados mayores, o de línea, únicos cuyo tonelaje había sido limitado por el tratado de Wáshington. La limitación de armamentos se hizo ahora extensiva a los cruceros de alto tonelaje, cazatorpederos y submarinos, con una proporción para el Japón en estas categorías ligeramente mayor que la ya fijada para acorazados de línea, la cual era de 5:5:3 (Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón). Durante la época de la conferencia de Wáshington el Japón construyó hasta el límite permitido, y al fin de 1936 se hallaba en posesión de una nueva armada. Los Estados Unidos, y la Gran Bretaña también, aunque en grado menor, construyeron menos proporcionalmente, y al fin del plazo del tratado se hallaban con fuerzas navales mucho menores que el límite permitido, con un gran porcentaje de barcos viejos, en contraste con el tonelaje japonés

de barcos nuevos y de superior eficiencia. Naturalmente, un buque de guerra viejo es a uno nuevo del mismo tonelaje lo que un automóvil viejo es a uno nuevo de igual peso: el buque viejo le va al nuevo muy en zaga en velocidad, blindaje, armamento y construcción general.

Durante el período de retardo en la construcción naval, había aletargado a los países de habla inglesa un gran marasmo de pacifismo, del cual la Gran Bretaña al menos habría de ser despertada bruscamente por los sucesos que han conmovido el mundo internacional desde 1922. Los Estados Unidos no han despertado aún.

Dos acontecimientos precipitaron al Japón a virar de bordo en cuanto a la observancia de los tratados de Wáshington, a saber: el desarrollo del nacionalismo chino, y la gran depresión o crisis económica mundial. Bajo la protección de los tratados de Wáshington de 1922, China emprendió inmediatamente una rápida renovación moral y política, movida por impulsos nacionalistas, la cual prometía, si continuaba, regenerar el país de suerte de hacerlo dueño de su propio territorio y de su destino político y frustrar por tanto los planes de expansión en el continente asiático que el necesitado Japón tenía. Esto amenazaba muy gravemente la estructura económica del imperio japonés, con su creciente población y su excesivo desarrollo industrial. En el Japón se levantó un clamor imperioso de que se pusiese coto al movimiento chino.

El retardo de la construcción naval por parte de las potencias occidentales durante la época

de la conferencia de Wáshington había alterado notablemente su posición respecto del Oriente cuando sobrevino la gran depresión económica. Esta calamidad, agravada por las consecuencias políticas y económicas de la guerra mundial, paralizó los recursos económicos del Occidente y contribuyó al desplome de la democracia en Europa, aumentando la enorme tensión política y social causada por las fuerzas rivales del comunismo y el fascismo. Ni Europa, a punto de sufrir una nueva convulsión, ni los Estados Unidos, profundamente absortos en los problemas políticos y económicos de la depresión, estaban en situación de oponerse al avance del Japón, aunque éste procediese en violación descubierta del tratado de las Nueve Potencias, el pacto de París y el pacto constitutivo de la Sociedad de las Naciones. Atreviéndose con los Estados Unidos y la Sociedad, el Japón se apoderó de Manchuria y la convirtió en un simulacro de nación para explotarla. Luego se retiró de la Sociedad de las Naciones, que amonestaba pero estaba dividida políticamente, y siguió con su propósito de penetrar más y más en China y establecer un protectorado sobre todo el territorio chino que por entonces se sentía capaz de digerir.

El último gesto de los Estados Unidos en favor de la integridad de China y la doctrina de la puerta abierta fué la ineficaz advertencia pacífica del secretario Stimson en 1932, en la cual aplicaba la declaración panamericana de 1928 de no reconocer las adquisiciones hechas por medio de la guerra o la amenaza, como las del Japón en China

y las de Italia en Etiopía. No era ésta una nueva doctrina, aunque los publicistas la han llamado doctrina Stimson: era una doctrina panamericana, iniciada en la Conferencia Interamericana de Wáshington de 1889, propuesta por el Brasil en la segunda Conferencia de Paz de La Haya en 1907, formulada en la Conferencia Jurídica de Wáshington de 1928, complementaria de la Conferencia Interamericana del mismo año, y más tarde, en el mismo año también, incorporada en el pacto de París. Esta doctrina panamericana fué después, durante la crisis de Manchuria, adoptada por la Sociedad de las Naciones, al impulso de los países menores miembros de la Sociedad, que abogaron por la doctrina en la Asamblea, no obstante la frialdad de Inglaterra.

El resultado de la doctrina panamericana, según la aplicaron Mr. Stimson y la Sociedad de las Naciones a la situación de Manchuria, ha sido aislar moralmente la acción del Japón en esta región y en el resto de China. Entre tanto había aparecido en la escena un nuevo factor que daba al Japón mucho en que entender y que no se había tenido en cuenta en la Conferencia de Wáshington—una Rusia soviética de gran poder militar. También ha reaparecido otra potencia—la Alemania nazi—de la cual se ha servido el Japón como aliada para contrarrestar el poder ruso. Sin duda entre las dos naciones hay convenios secretos relativos a la expansión. Italia acaba de coligarse con ellas. En el año de 1937 el Japón no se hallaba aislado, ni con mucho. El Lejano Oriente continúa pues siendo parte in-

tegrante de la política de predominio de las potencias europeas, política a la cual está unida la de Asia tan estrechamente como lo están los territorios europeo y asiático.

Aunque los Estados Unidos no hicieron más de lo que hizo ningún otro país al negar la legalidad del proceder del Japón en Asia, los japoneses tienden a culparlos por haber iniciado el descubrimiento de las potencialidades de esta doctrina punitiva y haberla aplicado al Japón. Creen que siempre que han avanzado en el continente de Asia los Estados Unidos han tratado de detenerlos. En realidad, los Estados Unidos han hecho muchísimo menos por estorbar al Japón que las potencias imperialistas de Europa, que se han apoderado de bases navales en China y han intervenido por lo menos una vez para privar al Japón de sus conquistas. Mas esto es ya escena de antaño en el rápido desenvolvimiento de la película política del Oriente.

Tal era la situación de los Estados Unidos con respecto al problema del Pacífico al fin de la administración del presidente Hoover en 1933. La aplicación de la doctrina Stimson (o, mejor dicho, panamericana, según lo antes expuesto) de no reconocimiento había aislado por algún tiempo al Japón del resto del mundo, tanto moral como diplomáticamente. Era la resurrección gratuita de la vieja política de Hay, a que el secretario Hughes ya había dado carácter internacional en 1922. En 1933 las relaciones entre el Japón y los Estados Unidos eran relativamente embarazosas, por cuanto aquél hacía a éstos el cargo de

haber inducido a la Sociedad de las Naciones a aplicar la doctrina panamericana de sanciones jurídicas a las agresiones japonesas. Inglaterra había evitado cooperar en forma alguna en la iniciativa norteamericana en 1932, esperando sin duda poder llegar, tras la conquista de Manchuria, a un arreglo práctico con el Japón que protegiese diplomáticamente los grandes intereses comerciales y financieros que ella tenía en el resto de China. No obstante, el haberse adherido la Sociedad de las Naciones a la doctrina panamericana de no reconocimiento, le hizo imposible a Inglaterra dejar de adherirse también a esa doctrina. A pesar de esto, las relaciones anglojaponesas continuaron relativamente en buen pie. En ese tiempo el Japón no tenía mala voluntad a la Gran Bretaña a causa de la actitud de la Sociedad de las Naciones, actitud que, con razón o sin ella, atribuía a los Estados Unidos.

Toda esperanza de la Gran Bretaña de hacer con el Japón un arreglo práctico que dejase en salvo el prestigio de aquélla y sus intereses predominantes en China desapareció cuando el Japón dió el quinto paso en su marcha de expansión en el continente asiático. Aprovechándose de la parálisis causada en Europa por la guerra de España, la cuestión del Mediterráneo y las disensiones internas de Rusia, el Japón emprendió su segunda guerra contra China en 1937—guerra de conquista disfrazada con declaraciones de buena voluntad y amistad respecto de este país, tratado por el Japón de delincuente. Los intereses británicos en Asia se verán expuestos a sufrir gran

menoscabo y aun a desaparecer por completo en consecuencia de la reorganización política y económica que el ejército japonés efectuará en el Asia oriental.

La Gran Bretaña, seriamente comprometida en asuntos europeos de suma importancia, y al mismo tiempo no preparada militarmente, quiso una vez más en 1937 que los Estados Unidos tomaran la iniciativa en la aplicación de presión diplomática, y aun más fuerte, para refrenar al Japón. En esa época los Estados Unidos ya se habían dado cuenta de que, en el Lejano Oriente, la política tradicional Hay de la puerta abierta y la integridad de China había aprovechado durante una generación a los intereses británicos más bien que a los norteamericanos. Se había comprendido además que desde el tratado de las Nueve Potencias, celebrado en Wáshington en 1922, la política Hay había dejado de ser política exclusivamente norteamericana para convertirse en política internacional. A fin de que la responsabilidad de velar por la observancia de esa política no recayera sólo en los Estados Unidos, se distribuyó entre la Gran Bretaña, Francia, Italia, el Japón, Holanda, Bélgica, Portugal y los Estados Unidos, y después se extendió aun más, con la adhesión de Dinamarca, Suecia, Noruega, México y (por extraño que parezca) Bolivia. Ya no es de obligación ni de interés exclusivos de los Estados Unidos proteger a China si el Japón, en contravención del tratado de las Nueve Potencias, el pacto de París y el de la Sociedad de las Naciones, la invade. En 1937, fuese por inicia-

tiva de la Gran Bretaña o no, la Sociedad de las Naciones, y poco después los Estados Unidos, declararon ilegales las agresiones del Japón en China. La Sociedad invitó a una conferencia en Bruselas a las nueve potencias signatarias del tratado de Wáshington y a las que más tarde se adhirieron, así como a Rusia y Alemania (que no aceptó), a fin de resolver el problema del Lejano Oriente. Interesante es observar que, en las gestiones preliminares, Inglaterra trató de hacer aparecer que los Estados Unidos habían tomado la iniciativa en las medidas de la conferencia, al paso que los Estados Unidos trataban de hacer aparecer que era Inglaterra quien las había iniciado.

La Conferencia de Bruselas, celebrada en noviembre y diciembre de 1937, fué un fiasco. Censuró de nuevo la agresión del Japón, pero no tan unánimemente como lo había hecho la Sociedad de las Naciones, y lo hizo en términos más suaves, sin condenar al Japón en forma clara y específica por la violación del tratado de las Nueve Potencias de 1922. Mientras tanto la resistencia heroica de China, que no estaba preparada para la guerra, ha ido cediendo ante los ataques del moderno ejército japonés. Parece que pronto se restaurará en toda la China el imperio manchú, pero sólo como protectorado exclusivo del Japón. Los japoneses tienen sobradas razones para estar satisfechos de la situación y de la ayuda que les prestó su nueva aliada Italia estorbando los esfuerzos de la Conferencia de Bruselas.

Es indudable que el éxito sorprendente del

Japón se ha debido a que ninguna otra potencia, en vista de todas las circunstancias, está dispuesta a hacer la guerra para proteger a China. Ésta es también la razón del fracaso de cuantos medios se han ideado para establecer la paz internacional, como, por ejemplo, la creación de la Sociedad de las Naciones: ninguna potencia ni ningún grupo de potencias quiere hacer sacrificios para imponer la paz cuando sus intereses no están suficientemente comprometidos. Las potencias cuyos intereses afecta principalmente esta última agresión japonesa son Rusia y la Gran Bretaña; pero ambas están cohibidas en su acción por la amenaza de los aliados europeos del Japón—Alemania e Italia—y preferirían que los Estados Unidos asumiesen la responsabilidad de resolverles el problema. Sin embargo, los Estados Unidos, que tienen menos intereses económicos y no tienen ninguno territorial en el continente de Asia, se niegan a servir allí de policía a las potencias europeas y a meterse en su enmarañada política.

De este examen de la política norteamericana en el Lejano Oriente puede colegirse legítimamente que durante la crisis actual la diplomacia de los Estados Unidos se ha guiado por una nueva apreciación de la doctrina Hay y de los verdaderos intereses, relativamente pequeños, de la república en aquellas regiones. Ella se ha bajado cautamente del pescante de la gran carroza para sentarse adentro, y ninguna de las otras potencias quiere ocupar el peligroso puesto y hacer de conductor, por temor de servir a descubierto de blanco a los salteadores.

Los Estados Unidos han hecho lo sumo posible en pro de la limitación de armamentos. En 1922 abandonaron su preponderancia en armamentos navales, y entre 1922 y 1930 su construcción naval fué mucho menor que la que el tratado de Wáshington les permitía. También insistieron con buen éxito en Londres, en 1930, en que la limitación naval se extendiese a barcos de categorías no comprendidas en el tratado. En 1936, en Londres, abogaron de nuevo con apremio, aunque en vano, por que se prolongase el plazo de los tratados navales existentes, plazo que expiraba el 31 de diciembre de ese año. Celebraron además y ratificaron el estéril tratado naval de Londres, gesto de invitación a mayor limitación de armamentos; tratado que ninguna otra nación ha querido ratificar.

Con dos costas que defender, los Estados Unidos no pueden ya hacer otra cosa que volver a emprender el desarrollo de sus armamentos navales. Si, a fin de hacer frente a la amenaza que la pugna por la superioridad de armamentos navales trae consigo, construyen una armada suficiente para defender sus propias costas y las del resto del Nuevo Mundo, ello no será señal de que anhelan mezclarse en las guerras de Asia o Europa, cosa que su pacífico pueblo detesta con toda el alma; pero sí lo será de que ese mismo pueblo está resuelto a excluir de la América la odiosa y funesta política europea y asiática de la superioridad del poder, y a poner de su parte cuanto pueda para conservar el Nuevo Mundo como refugio seguro de la civilización occidental y asilo de esa

libertad tan querida y venerada en el continente americano, desde la bahía de Hudson hasta el estrecho de Magallanes; esa libertad que, como el suelo común, hermana a todos los hijos de este hemisferio y les permite disfrutar en paz de sus legítimos derechos. La importancia del canal de Panamá y de la armada norteamericana para la protección del Nuevo Mundo y la conservación de la paz es manifiesta, y también son manifiestos los peligros que el Nuevo Mundo correría sin esa protección. Esto lo comprenden muy bien las potencias de Europa y Asia, y los Estados Unidos no están dispuestos a cejar en su propósito de hallarse siempre listos.

### III

#### LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ARBITRAJE INTERNACIONAL

**E**L NUEVO Mundo ha tenido sus guerras, como el Viejo Mundo, pero ha aprendido de ellas la lección de la paz, lección que el Viejo Mundo todavía tiene que aprender. Nosotros podemos decir con verdad que la paz sin compulsión es el santo y seña de nuestro continente. La paz sin compulsión significa el arbitraje de las disputas internacionales. Con nuestras repúblicas comprometidas formalmente en contra de la guerra como instrumento de política nacional, y contra la intervención de cualquiera de ellas en los asuntos internos o externos de otra, el arbitraje internacional ha adquirido una significación suprema en los asuntos del Nuevo Mundo. Es un rasgo distintivo de la jurisprudencia americana. En ninguna parte del mundo han aparecido juriconsultos más distinguidos, más apegados a este humanitario procedimiento judicial que en la América latina. Nosotros los publicistas de la América del Norte rendimos tributo a los 228 casos de arbitraje en que las repúblicas latino-americanas participaron hasta 1910 y a los muchos otros en que han participado desde entonces hasta nuestros días.

Algunas veces se ha pensado que porque los Estados Unidos creyeron imprudente declararse

en pro de la Sociedad de las Naciones, habían desertado de la causa del arbitraje. A vosotros, que habéis estudiado los numerosos pactos interamericanos de conciliación y arbitraje desde la Convención de Gondra de 1923 hasta los tratados y protocolos de Buenos Aires de 1936, no necesito indicaros lo erróneo de tal concepto. El haberse abstenido los Estados Unidos de la Sociedad de las Naciones no ha sido una abstención del principio del arbitraje, sino lo contrario. Mi propósito en esta ocasión es bosquejaros el proceso del arbitraje en la historia de los Estados Unidos, y algunos de los problemas políticos y constitucionales conexos.

En primer lugar, hay una diferencia descollante entre la emancipación de las colonias inglesas de la América del Norte y la emancipación de las colonias españolas de este continente. Es una diferencia que estableció el arbitraje en la estructura política de las colonias que llegaron a ser los Estados Unidos más firmemente que entre las naciones que antes habían estado bajo el dominio colonial español. Me refiero, naturalmente, a la unión constitucional de 1787, por la cual los estados soberanos separados—las antiguas colonias inglesas—se constituyeron en una unión federal. Se acordó que en lo futuro todas las disputas entre estos estados o entre los ciudadanos de estados diferentes serían decididas por la Corte Suprema establecida por la constitución. Esta providencia no conservó la paz. Cuando en 1861 los estados del sur, agitados por el problema de la esclavitud de los negros, intentaron separarse de

la Unión, ocurrió una colosal guerra civil, pero la ley de la constitución triunfó. En la guerra civil se peleó realmente para confirmar y hacer inviolable el principio del arbitraje entre los estados de la república. Este principio está tan arraigado y ha sido tan observado desde 1865, que ya nadie lo pone en tela de juicio. No es necesario que os recuerde que los entusiastas defensores de la Sociedad de las Naciones han citado la unión constitucional de los Estados Unidos como su ideal para una unión de todo el mundo, dividido actualmente por un nacionalismo belicoso.

El ejemplo del arreglo jurídico, por la Corte Suprema, de las disputas entre los estados de la Unión ha tenido una influencia muy natural en la política exterior de los Estados Unidos, en favor del arbitraje. Desde el principio han recurrido al arbitraje para el arreglo de las disputas de carácter internacional. Las primeras controversias internacionales serias que tuvieron después de la independencia fueron con la Gran Bretaña y España, respectivamente, y se referían a la violación de derechos de neutrales en las prácticas marítimas de los beligerantes y a disputas de límites y navegación en las fronteras de los Estados Unidos, rodeados entonces de dominios coloniales británicos y españoles. Las más graves de estas disputas se zanjaron por medio de tratados en 1794 y 1795, cuando los beligerantes europeos comprendieron el valor de la neutralidad de los Estados Unidos; pero en cada tratado se sometieron importantes problemas al arbitraje.

En el tratado de 1794 entre la Gran Bretaña y

los Estados Unidos, la demarcación de ciertos límites se sometió al arbitraje de comisiones mixtas. Otras comisiones mixtas se establecieron para arreglar el estado de las deudas particulares interrumpidas por revoluciones recientes y las reclamaciones de los Estados Unidos por las expropiaciones cometidas so pretexto de la práctica marítima británica. Con el tiempo se hicieron arreglos considerables en ambos sentidos, y los arbitrajes bajo el tratado de Jay (como los historiadores llaman el tratado de 1794 con Inglaterra) sentaron un precedente para muchos otros arbitrajes anglonorteamericanos. El llamado tratado Pinckney de 1795 con España también sometió al arbitraje con muy buen éxito ciertas reclamaciones relativas a atropellos marítimos.

Las guerras napoleónicas causaron gran número de reclamaciones contra varios beligerantes por violaciones marítimas de los derechos neutrales de los ciudadanos de los Estados Unidos. Las que se suscitaron contra la Gran Bretaña fueron eliminadas por la guerra de 1812 a 1814 y el tratado que la terminó. Las contra Francia fueron arregladas por un pago global entre 1830 y 1840, después de muchos altercados diplomáticos. Las reclamaciones contra Portugal, las Dos Sicilias, Holanda y Dinamarca fueron arregladas ya por tratos diplomáticos directos, ya por comisiones mixtas de arbitraje. Desde esa época las reclamaciones comunes por daños a la propiedad o a los ciudadanos de los Estados Unidos se han presentado con casi todas las naciones del mundo. Tales reclamaciones en ningún caso han condu-

cido a la guerra, aun cuando frecuentemente han creado capítulos complicados y difíciles en la historia de la diplomacia. No se registra caso en que los Estados Unidos hayan llevado una reclamación hasta el punto de romper las relaciones normales sin mostrar antes la mejor buena voluntad de arbitrar. En ninguna época han hecho de una reclamación un pretexto de invasión o acción militar, en contraste con la política de ciertas potencias europeas, notablemente en el caso de la invasión de México en 1861 a 1867 y en el del bloqueo y bombardeo de Venezuela en el año de 1902.

La política de los Estados Unidos con respecto a las reclamaciones de sus ciudadanos contra países extranjeros, grandes o pequeños, y especialmente en sus relaciones con la América del Sur, ha sido dejar las reclamaciones o al arbitraje o a un arreglo pacífico *en bloc* sobre una base razonable cuando el arbitraje no ha podido ponerse en práctica. El modo como se trataron las reclamaciones contra México (entre otros muchos casos) es ejemplo de esto. El artículo XXI del tratado de Guadalupe-Hidalgo, que puso fin a la lamentable guerra de 1846 a 1848 (no la única guerra que ocurrió en el Nuevo Mundo en aquellos tiempos) contenía la siguiente estipulación, notable en esos días, cuando el arbitraje era una excepción más bien que un procedimiento común en las relaciones internacionales del mundo, aun en la América latina:

“Si por desgracia surgiere de hoy en adelante algún desacuerdo entre los gobiernos de las dos repúblicas, sea

con respecto a la interpretación de cualquiera de las estipulaciones de este tratado, o con respecto a cualquier otro particular concerniente a las relaciones políticas o comerciales de las dos naciones, dichos gobiernos, en nombre de estas naciones, se prometen mutuamente hacer un esfuerzo, en la forma más sincera y fervorosa, por arreglar las diferencias que surgieren, y preservar el estado de paz y amistad en que los dos países se hallan ahora, empleando a este fin representaciones mutuas y negociaciones pacíficas. Y si no pudieren así llegar a un arreglo, no por ello se recurrirá a represalias, agresiones ni hostilidades de ninguna clase, de una de las repúblicas contra la otra, hasta que el gobierno de la nación que se considere agraviada haya reflexionado maduramente, en un espíritu de paz y buena vecindad, sobre si no sería mejor que la diferencia fuese arreglada por el arbitraje de comisionados nombrados por cada parte o por el de una nación amiga. Y si tal medio fuere propuesto por cualquiera de las dos partes, será aceptado por la otra, a no ser que lo considere del todo incompatible con la naturaleza de la disputa o las circunstancias del caso."

A pesar de las ambiciones de más conquistas en el territorio mexicano de que estaban animados los defensores de la esclavitud en los Estados Unidos, antes de su abolición en la gran guerra civil de 1861 a 1865, en este artículo se han fundado desde entonces las relaciones entre México y la república norteamericana, habiendo transcurrido ya casi un siglo completo de paz.

Todas las reclamaciones comunes pendientes entre los gobiernos de México y los Estados Unidos fueron adjudicadas por una comisión mixta establecida en 1867, y se pagaron. Todas las que han surgido desde esa adjudicación pacífica se han sometido a una comisión de reclamaciones generales establecida en 1924, la cual está todavía funcionando. Las reclamaciones consiguientes a

la revolución de 1910 a 1920 fueron encomendadas a una comisión especial de reclamaciones al mismo tiempo. Si esta comisión no obtuvo tanto éxito en sus trabajos, su fracaso no ha frustrado la inveterada buena voluntad y determinación de ambos países y de ambos pueblos de buscar una solución pacífica dentro del arbitraje. El tratado de 1935 estipulaba un ajuste *en bloc* de las reclamaciones especiales de los ciudadanos de los Estados Unidos, en una escala igual a la que finalmente resultase de las labores de las comisiones mixtas que adjudicaban reclamaciones semejantes de otros ciudadanos extranjeros.

Después hablaré del penoso fracaso del arbitraje de Chamizal, en el cual un árbitro bien intencionado excedió la autoridad que el tratado de arbitraje le confería.

El hecho de que los Estados Unidos hayan estado dispuestos a ajustar estas reclamaciones por decisiones arbitrales más bien que por presión diplomática o el recurso a la fuerza demuestra la actitud de buen vecino y la observancia tanto del espíritu como de la letra del artículo de paz del tratado de 1848, que el mundo de entonces quizá mirase como un mero párrafo piadoso. Es interesante comparar el manejo de estas reclamaciones de los ciudadanos de los Estados Unidos causadas por la revolución mexicana con las reclamaciones de los súbditos japoneses a que han dado lugar las desgracias de China. El testimonio supremo de la determinación del pueblo norteamericano de arreglar las disputas con México de acuerdo con el espíritu de buena vecindad

sentado en el tratado de 1848, fué la resolución del senado de los Estados Unidos del 25 de enero de 1927, en momentos en que las relaciones amistosas se veían perturbadas por ciertas reformas del gobierno mexicano, que amenazaban pugnar con derechos legales preestablecidos de los ciudadanos de los Estados Unidos. Esta resolución, aprobada unánimemente, pedía el arbitraje, si era necesario, de las diferencias pendientes con México.

El recurso más reciente al arbitraje entre los dos países es el avalúo de ciertos terrenos de México que pertenecían a ciudadanos norteamericanos y que el gobierno mexicano se apropió; avalúo que se efectuó en virtud de un convenio ejecutivo sin consultar al senado de los Estados Unidos. Es de esperarse que toda la gran controversia acerca de la expropiación de yacimientos petrolíferos por el gobierno mexicano se arregle también por arbitraje.

La historia del arbitraje de los problemas con México es singularmente elocuente, a causa de la propincuidad de los dos países, el vecino fuerte en poder militar e industrial y el vecino comparativamente débil a ese respecto, aunque fuerte en orgullo nacional. Los arbitrajes con México (que también incluyen el famoso caso del Fondo de Piedad ante el tribunal de La Haya) son solamente una pequeña parte de los arbitrajes efectuados con éxito entre los Estados Unidos y las repúblicas hermanas del Nuevo Mundo. Los Estados Unidos han participado en un total de 46 arbitrajes o arreglos financieros con las na-

ciones latinoamericanas, en contraste con 26 por la Gran Bretaña.\* Esto es parte de un total de 100 arbitrajes en la historia de los Estados Unidos y 126 en la de la Gran Bretaña, a partir de 1794. Si se dice que la Gran Bretaña tiene un total mayor de arbitrajes que los Estados Unidos, debe notarse que las relaciones de la Gran Bretaña con el mundo, particularmente antes del siglo XX, abarcaban una circunferencia mucho más grande que las de los Estados Unidos, y que el Imperio Británico tenía muchísimas más disputas a que atender.

En realidad, ha sido con la Gran Bretaña con quien los Estados Unidos han tenido el mayor éxito en el arbitraje—el mayor a causa principalmente de la magnitud de los problemas planteados. La larga frontera entre la América del Norte británica y los Estados Unidos, del Atlántico al Pacífico, ha causado muchas disputas de límites, algunas de ellas muy graves, todas las cuales se han arreglado o por diplomacia directa o por arbitraje. Desde la guerra civil norteamericana, ha habido seis arbitrajes mayores con la Gran Bretaña, y numerosos menores. Fueron los siguientes: el arbitraje de Ginebra de 1871, de daños causados por cruceros enemigos ilegalmente armados en la Gran Bretaña durante dicha guerra—el arbitraje más importante en que tanto los Estados Unidos como la Gran Bretaña habían participado hasta entonces;—el arbitraje sobre la soberanía de las islas de San Juan, en el estrecho

\* Recopilados de los registros oficiales en *International Arbitration from Athens to Locarno*, por Jackson H. Ralston. (Stanford University Press, 1929.)

de Puget, adjudicadas a los Estados Unidos por el emperador de Alemania en 1871; el famoso arbitraje relativo a las focas en el Pacífico, que falló contra los Estados Unidos en 1892; el arbitraje de fronteras entre la Gran Bretaña y Venezuela, el cual también era un problema mayor entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos, a causa de la doctrina Monroe; el arbitraje de límites de Alaska, que falló en favor de los Estados Unidos en 1903, por el voto consignado del jefe de la Corte Suprema de Inglaterra, Lord Alverstone, lo cual causó grande indignación a los canadienses; y el arbitraje de 1910 acerca de la pesca en el Atlántico septentrional, que condujo al arreglo de esa histórica controversia por componenda. Del total de 126 arbitrajes de la Gran Bretaña y del total de 100 de los Estados Unidos, desde 1794 hasta 1910, 25 han sido para arreglar disputas entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña (incluso el Canadá). Esta práctica del arbitraje está tan firmemente establecida entre los dos países, que hoy en día es difícil imaginar controversia alguna entre los Estados Unidos y cualquier nación de habla inglesa—así como entre los Estados Unidos y cualquier nación de habla española o portuguesa—que no pueda arreglarse por arbitraje o diplomacia.

Esta última afirmación consoladora puede confirmarse pasando revista a los trabajos de conciliación y arbitraje en que los Estados Unidos han sido parte desde el principio del siglo. El éxito de los grandes arbitrajes entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, particularmente du-

rante la segunda mitad del siglo diecinueve, dió lugar a un movimiento en pro de un tratado general de arbitraje entre los dos países.

La controversia de Venezuela pareció al principio que ayudaría a afirmar el principio general del arbitraje internacional. En la correspondencia que siguió al célebre mensaje del 17 de diciembre de 1895, el secretario de Estado Olney había sugerido una convención que pudiese dar providencias para el arreglo por arbitraje de todas las controversias futuras entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, inclusive la relativa a las fronteras venezolanas. Lord Salisbury también deseaba incluir la disputa venezolana en algún arreglo general de arbitraje. Aun cuando esto tuvo que ceder a la conclusión de un tratado entre Venezuela y la Gran Bretaña, llevado a cabo en discusiones en Wáshington, ambos gobiernos estaban ansiosos de continuar con la idea, nueva entonces, de un tratado general de arbitraje, y firmaron un convenio en dicha ciudad (la convención Olney-Pauncefote) el 11 de enero de 1897. Las cláusulas del convenio estipulaban que los problemas importantes, tales como las disputas de reclamaciones territoriales o derechos nacionales, podrían someterse a un tribunal de seis árbitros, tres de cada parte, siendo necesaria una mayoría de cinco para un laudo obligatorio. En caso de que no hubiese laudo, no se recurriría a medidas hostiles de ninguna clase hasta que la mediación de una o más potencias amigas hubiese sido solicitada por uno o ambos disputantes. Un tribunal separado debía arreglar las disputas me-

nores por una simple mayoría de votos. El parlamento británico ratificó este arreglo inmediatamente, pero el senado de los Estados Unidos rehusó dar su consentimiento, principalmente porque temía verse privado de su autoridad para decidir la cuestión de si se concedería o no el arbitraje en caso de disputas particulares a medida que se presentasen.

A pesar de la reacción a la malograda convención de arbitraje Olney-Pauncefote entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos, la república norteamericana firmó y ratificó, sin ninguna reserva de parte del senado, las tres convenciones acordadas en la primera conferencia de La Haya en 1899, la primera de las cuales estableció el mecanismo para el arreglo pacífico de las disputas internacionales, en la forma del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, al cual los disputantes podían convenir en recurrir, si ambas partes lo deseaban voluntariamente, bajo jueces de su propia elección escogidos en una lista oficial internacional. Esta convención estipulaba que las potencias que recurriesen al tribunal deberían firmar en cada caso un "pacto especial" o "compromiso" que definiese claramente el tema de la disputa, así como también el alcance de los poderes de los árbitros. La delegación de los Estados Unidos firmó bajo la reserva expresa de que "nada de lo contenido en esta convención será interpretado de manera de exigir que los Estados Unidos de América se aparten de su política tradicional de no inmiscuirse, intervenir, o embrollarse en los asuntos políticos de admi-

nistración interna o política de ninguna nación extranjera; ni tampoco será interpretado nada de lo contenido en dicha convención como cambio por parte de los Estados Unidos de América de su actitud tradicional hacia los problemas puramente americanos." Al ratificar el tratado, sin ninguna otra reserva, el senado de los Estados Unidos pasó por alto la posibilidad (impedida por una reserva apropiada al ratificar la convención cuando se prorrogó y enmendó en lo relativo al procedimiento en la segunda conferencia de La Haya de 1907) de que el ejecutivo pudiese arreglar un *compromiso* o protocolo de arbitraje que el senado no tuviese que ratificar.

Es esta insistencia del senado en defender su poder constitucional para hacer tratados sin intrusiones del ejecutivo lo que ha limitado a éste en sus tentativas por ensanchar, mediante tratados generales de arbitraje, el campo de las disputas susceptibles de ser sometidas al arbitraje o a arreglo judicial. El senado ha negado hasta ahora su adhesión a un tratado general de arbitraje, el cual automáticamente llevaría toda disputa al arbitraje, sin los detalles de un arbitraje particular convenido *en forma de tratado*, que requiera la ratificación del mismo senado.

En 1904 el secretario de Estado John Hay hizo otra tentativa por arreglar un tratado general de arbitraje entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos, que sirviese de modelo para tratados análogos entre los Estados Unidos y otras naciones. En él se convenía de antemano en arbitrar todas las diferencias no arregladas por la

diplomacia que fuesen “de carácter legal o que se refiriesen a la interpretación de tratados,” pero se excluían de esta categoría restringida todas las cuestiones que afectasen los “intereses vitales,” el “honor” o la “independencia” de cualquiera de las partes, o “los intereses de terceras potencias.” ¿Quién debía decidir, en el gobierno de los Estados Unidos, cuáles eran tales cuestiones? El senado, celoso de sus funciones en la dirección de las relaciones exteriores, enmendó el tratado firmado disponiendo que el “arreglo especial” que definía el arbitraje particular, esto es, el *compromiso*, debía someterse a su consejo y consentimiento. Disgustado con esto, el presidente Theodore Roosevelt retiró el tratado del senado; pero más tarde aceptó tal enmienda para los tratados bilaterales semejantes que el secretario de Estado Elihu Root negoció en 1908 con veinticinco naciones por un plazo de cinco años (los cuales se prolongaron por renovaciones periódicas en casi todos los casos por espacio de veinte años, hasta que fueron reemplazados por los recientes tratados de arbitraje de tipo Kellogg). Los amigos del arbitraje que lamentan la “mutilación” de los tratados de arbitraje efectuada al someterlos a estos poderes constitucionales del senado, deben tener en cuenta que en el sistema de gobierno norteamericano es enteramente posible que un presidente, bajo su propia responsabilidad, someta intereses nacionales vitales al arbitraje sin el consentimiento de un congreso en que predomine otro partido político que el suyo.

Cuando Woodrow Wilson ascendió a la presi-

dencia en la nueva administración demócrata en 1913, el secretario de Estado William Jennings Bryan comenzó la negociación de convenciones de conciliación con las potencias principales. Oficialmente llamadas "tratados para la promoción de la paz," estas convenciones bilaterales fueron negociadas con veintiuna naciones, y ratificadas. La Gran Bretaña se adhirió prontamente a tal arreglo (1914). Los tratados Bryan en cada caso establecían una comisión permanente de cinco miembros, a la cual, para los fines de investigación e informes, las partes contratantes convenían de antemano en someter todas las disputas que no fuesen arbitrables y que no se hubiesen podido arreglar por las vías diplomáticas. La investigación e informe deberían hacerse dentro del término de un año, y las dos partes contratantes, en cada caso, convenían en no recurrir a la guerra ni a las hostilidades mientras estuviesen pendientes la investigación y el informe. Generalmente estos tratados se llaman "los tratados apaciguadores" de Bryan, porque en teoría concedían un período de calma de un año durante el cual la excitación y la provocación podrían pasar. En ningún caso se ha invocado un tratado de Bryan. Queda todavía por verse si el año apaciguaría o más bien enardecería las pasiones y agravaría las diferencias en una disputa vital. Durante los quince años subsiguientes, en muchos casos los tratados de Bryan cayeron en desuso a causa de la desaparición del personal de las numerosas comisiones, o de haberse descuidado el nombrarlo. En 1928 fueron

restaurados por el programa de paz del secretario de Estado Kellogg.

La liquidación de las reclamaciones entre los Estados Unidos y los nacionales de los países que habían sido sus enemigos en la guerra mundial proporcionó la ocasión para el mayor arbitraje en que los Estados Unidos hayan sido parte. Estas reclamaciones se referían principalmente al embargo o expropiación de bienes particulares del enemigo, por ambas partes, durante la guerra, y a daños sufridos por ciudadanos de los Estados Unidos a causa de la violación de sus derechos de neutrales de 1914 a 1917. Las tres comisiones mixtas de reclamaciones—de los Estados Unidos y Alemania, de los Estados Unidos y Austria, y de los Estados Unidos y Hungría—han celebrado juntas en Washington desde 1922 hasta la actualidad, arreglando una multitud de tales reclamaciones de la más complicada naturaleza técnica. Estas reclamaciones ascendían en 1936 a 118.346.213,88 dólares a favor de ciudadanos de los Estados Unidos, y a 42.034.791,41 dólares a favor del gobierno de los Estados Unidos, adeudo de Alemania; Dls.172.619,70 a favor de los ciudadanos de los Estados Unidos, adeudo de Hungría; Dls.370.032,14 a favor de los ciudadanos de los Estados Unidos, adeudo de Austria. A los ciudadanos alemanes el arbitraje ha adjudicado Dls.86.738.320,82—ocho onceavos de la adjudicación total hecha a los ciudadanos de los Estados Unidos—; a los ciudadanos austriacos, Dls.912.687,94—tres veces la suma adjudicada a los ciudadanos de los Estados Unidos contra

Austria—y a los ciudadanos húngaros, Dls. 53-799,56. Por medio de un procedimiento demasiado complicado para exponerlo aquí, estas inmensas sumas han sido casi todas pagadas o saldadas las unas por las otras. Desde el punto de vista jurídico, este arreglo arbitral de las antiguas reclamaciones de la propiedad de los enemigos contrasta brillantemente con el trato que dieron a las propiedades enemigas los Aliados en Europa, quienes sin sonrojarse se apropiaron las propiedades particulares y las abonaron por su propia teneduría de libros *ex parte*, contra las reparaciones adeudadas por Alemania y sus aliados, reparaciones calculadas en totales ingentes.

En la historia de los arbitrajes norteamericanos es de lamentarse el malogro de dos: el del rey de Holanda relativo a los límites del nordeste de los Estados Unidos, en disputa entre este país y la Gran Bretaña; y el sometido a un árbitro canadiense, relativo a la disputa de límites entre los Estados Unidos y México en Chamizal. En ambos casos el árbitro estaba obligado por un compromiso convenido entre las partes a decidir cuál de dos líneas de demarcación en disputa era el justo lindero. El árbitro, excediendo su autoridad, fijó una tercera línea de componenda. Los Estados Unidos se negaron a aceptar la componenda. La Gran Bretaña, en su disputa, reconoció que el árbitro había excedido su autoridad; pero México nunca ha reconocido que lo mismo aconteciese en el arbitramento de límites de Chamizal.

Existe en los Estados Unidos la convicción de que el Tribunal de Justicia Internacional es un órgano de la Sociedad de las Naciones y está dominado por las disensiones políticas de Europa—como se vió en el caso de la propuesta unión de aduanas austroalemana. Esta convicción ha inducido al senado norteamericano a rehusar la ratificación de los protocolos que dan disposiciones para la adhesión de los Estados Unidos, como lo han pedido los presidentes sucesivos sin excepción. Los proponentes del arbitraje han deplorado esto profundamente, pero se consuelan con la idea de que, aun cuando los Estados Unidos no son un socio regular, siempre pueden aprovechar los servicios del tribunal cuando se presente una disputa.

Si bien los Estados Unidos, manteniéndose dentro de sus tradiciones, han rehusado enredarse en la Sociedad de las Naciones, de ningún modo se han desviado del principio del arbitraje. La institución del arbitraje se ha visto reforzada grandemente por dos acontecimientos nuevos en los años recientes: 1.º los tratados de conciliación, arbitraje y paz, negociados con potencias no americanas y asociados con el nombre del secretario de Estado Frank B. Kellogg; 2.º la estructura panamericana de paz.

Tras la adopción del pacto de París de 1928, los Estados Unidos, bajo la dirección del secretario Kellogg, entraron en negociaciones con la mayor parte de las naciones no americanas para la celebración de una nueva serie de tratados bilaterales. Estos tratados adaptaban los viejos

tratados de arbitraje de Root a los nuevos recursos de arbitraje y conciliación presentados por la Sociedad de las Naciones, a los cuales los partícipes no americanos en estos tratados se habían adherido. Los tratados Root habían sido por cortos períodos de tiempo, generalmente de cinco años, siendo necesarias repetidas prórrogas para mantenerlos en vigor. La fórmula adoptada en los nuevos tratados de arbitraje Kellogg pedía el arbitraje por el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, o *cualquier otro tribunal competente*, de todas las disputas justiciables que no pudiesen arreglarse por la vía diplomática o por los recursos de conciliación Bryan, mediante la consulta. Los tratados Root, se recordará, excluían del arbitraje todas las controversias que afectasen el honor nacional, la independencia o los intereses vitales del país, y el senado se había reservado el derecho de fallar en cuanto al *compromiso* que definiese el tema y alcance de un arbitraje cualquiera. Al ratificar los nuevos tratados Kellogg, el senado hizo reservas análogas. Los veintisiete nuevos tratados Kellogg excluyen del arbitraje cualquier disputa que:

- a) esté dentro de la jurisdicción interna de cualquiera de las dos altas partes contratantes;
- b) comprometa los intereses de una parte tercera;
- c) dependan de o envuelvan la conservación de la actitud tradicional de los Estados Unidos en lo concerniente a los problemas americanos, actitud generalmente conocida con el nombre de doctrina Monroe;

d) dependan de o envuelvan la observancia de las obligaciones (de la parte contratante no americana) contraídas en el pacto de la Sociedad de las Naciones.

Abstenciones significativas de los tratados de arbitraje Kellogg con los Estados Unidos son la Gran Bretaña, el Japón, Rusia y España.

Simultáneamente con los nuevos tratados de arbitraje, el secretario de Estado Kellogg inició negociaciones para celebrar tratados de conciliación basados en el modelo Bryan con las naciones no americanas que todavía no los tenían con los Estados Unidos. Ahora (1938) hay treinta y cinco de estos tratados "apaciguadores" Bryan en vigencia. El más notable de los países que no los han hecho es el Japón, el cual no tiene tratado ni de conciliación ni de arbitraje con los Estados Unidos, y el cual, como los Estados Unidos, no es miembro de la Sociedad de las Naciones. Ambos países, sin embargo, han contraído las obligaciones del pacto de París.

Ha sido con las naciones del Nuevo Mundo con las que los Estados Unidos se han unido más entusiastamente en establecer, por medio de tratados de conciliación, arbitraje y paz, un sistema de seguridad colectiva sin compulsión, fundado en un *credo de paz*. Esta actitud de fe, de confianza, es la verdadera esperanza de la paz del Nuevo Mundo. La fe, la confianza mutua no existen en el sistema colectivo del Viejo Mundo, y ésa es la razón por la cual el sistema no ha tenido éxito allí.

No me toca a mí señalar a vosotros punto por punto el proceso por medio del cual los tratados multilaterales para la conciliación, el arbitraje, la solidaridad interamericana de paz y la proscripción de la guerra han tomado forma en nuestro continente. A la erección de esta noble estructura han contribuído eficaz y notablemente la convención Gondra de 1923; la resolución de la Habana de 1928; los tratados de conciliación y arbitraje de Wáshington de 1929; los tratados de paz de Montevideo de 1933; el pacto argentino de paz de 1933; los tratados de Buenos Aires de 1936; muchos ilustres estadistas de la paz; muchas pacíficas repúblicas, y lo que es más importante, muchos pueblos pacíficos, muchos hombres y mujeres pacíficos de todas partes de este Nuevo Mundo. No puedo terminar esta grata narración de los esfuerzos perseverantes hechos en pro del ideal de la paz sin rendir justo tributo a los nombres de Luis M. Drago, Manuel Gondra, Frank B. Kellogg, Cordell Hull, Franklin D. Roosevelt y Carlos Saavedra Lamas, como dirigentes de estas progresistas repúblicas en su afán por la realización de aquel noble ideal. El arbitraje es el conglutinante del edificio panamericano.

Nuestros países han tenido sus guerras entre sí. Todos nosotros, sin excepción, hemos pecado los unos contra los otros; pero tenemos nuestra paz también, que es más grande que nuestras guerras. Ojalá que este nuevo evangelio sea más poderoso que el evangelio político de antaño, y que todos los pueblos de las Américas permanezcan firmes en su propósito de defender nuestro pacífico con-

tinente contra toda invasión de la política de la fuerza, el aumento de armamentos, el reclutamiento, las guerras y las otras calamidades humanas del Viejo Mundo. Y esperemos también que ese mismo Viejo Mundo se salve mediante sus propios esfuerzos en bien de la paz y la buena voluntad en la tierra.

## IV

### LA NUEVA RECIPROCIDAD

UNA DE las curiosidades de museo más interesantes para quienes estudian la historia y la política internacional contemporáneas, y que sin duda muchos de vosotros conocéis, es un mapamundi plástico ingeniosamente construido en que los límites políticos se representan por murallas de altura proporcional al nivel general actual de las barreras aduaneras erigidas por los estados soberanos respectivos. Por medio tan vívido y palpable se enseña la separación de las naciones de la humanidad por vallas económicas artificiales. Tal representación es elocuente, pero no es completa. Yo propondría que la cima de las murallas se cubriese de cascos diminutos de vidrio con picos punzadores y filos cortantes para indicar los obstáculos adicionales interpuestos por algunos países—restricciones en forma de cuotas de importación, medidas monetarias, control del crédito, y varias preferencias parciales y reglamentos—todo hábilmente ingeniado para desgarrar las vestiduras y la carne del intruso que por estratagema trate de escalar las murallas y meterse en el huerto del vecino. También podrían colocarse delante de algunas murallas soldaditos de plomo y acorazaditos a fin de hacer ver cómo se emplea la fuerza para defender o para demoler los fuertes muros aduaneros y las espinas pro-

tectoras que los coronan. Aquí y allí podrían hacerse en ciertas murallas túneles que indicasen como varios países, aterrados por el aislamiento, han abierto conductos de comunicación mutua.

Todas las naciones del mundo están sufriendo, cuál más, cuál menos, los efectos perniciosos de estas vallas arancelarias, que se encumbran día por día. En cuanto a mi país, diré que, si bien es verdad que constantemente ha agregado nuevos ladrillos a su muralla, por lo menos todavía no ha afianzado en ella con mortero los susodichos cascos de vidrio defensivos, y que hoy se ocupa en abrir en ella conductos de comunicación mutua, con la singular reforma de insistir en que, cuando abra uno a una nación cualquiera, se permita abrir un conducto análogo a toda otra nación, menos a las que notoriamente tengan establecidas o establezcan diferencias parciales en contra de los Estados Unidos. Es ésta una reforma extrema, semejante a la política del desarme por el ejemplo. No es fácil, y aun es peligrosa. No obstante, si logra buen éxito, puede ejercer grande influencia en el bienestar económico y aun político mundial. En ella se plantea el problema de cuál rumbo seguirá el mundo en lo futuro: hacia una era de mercantilismo, autarquía, acaloramiento del nacionalismo económico y guerra, o hacia una era de cordura económica, prosperidad y paz, al menos en este continente. La nueva política de reciprocidad de los Estados Unidos invita a seguir el segundo rumbo, aunque quizá con pocas probabilidades de buen éxito—tan pocas como las de la política del desarme por el ejemplo.

La nueva reciprocidad representa cambios muy recientes en la política aduanera de los Estados Unidos, pero es más tradicional en sus propósitos de lo que generalmente se supone. Será muy instructivo reseñar brevemente su fondo histórico.

La revolución de las colonias inglesas de la América del Norte contra su madre patria, así como la revolución de las colonias españolas de la América del Sur contra la suya, fué, aparte de otros motivos de queja, una protesta contra la economía mercantilista del viejo sistema colonial. Una de las mayores ganancias que de la independencia esperaban confiadamente los padres de la patria de los Estados Unidos, y también los estadistas próceres de las otras repúblicas americanas, era la plena libertad de comerciar con las demás naciones soberanas del mundo sin las restricciones que antes se les habían impuesto. Los Estados Unidos, sin la menor pérdida de tiempo después de su independencia, ratificaron tratados comerciales con las naciones europeas e hispanoamericanas. Estos primeros tratados, de 1783 a 1860, se caracterizaron, siempre que fué posible, por la fórmula *condicional de la nación más favorecida* y por el código marítimo que encerraba los principios de la libertad de los mares, en oposición a la práctica de las grandes potencias navales. Por ejemplo, el artículo segundo del tratado de amistad y comercio entre Francia y los Estados Unidos, de 1778, reza: "Su Majestad Cristianísima y los Estados Unidos se comprometen mutuamente a no conceder ningún favor particular a otras naciones, con respecto al comercio y

la navegación, que no se conceda inmediatamente a la otra parte contratante, la cual gozará del mismo favor, gratis, si la concesión fuere hecha gratis a las otras naciones, o con la misma compensación, si la concesión fuere condicional.”

Hasta aquí he venido hablando de la reciprocidad solamente como reciprocidad o igualdad en el tratamiento de los nacionales extranjeros en su comercio con un estado comprendido en el tratado; esto es, como garantía de que los nacionales de tales estados no tendrán que pagar en ningún puerto comprendido en el tratado derechos aduaneros ni impuestos de embarque sobre sus buques y mercancías mayores que los que paguen los nacionales de otras naciones, aun de las más favorecidas al respecto; o como garantía, en algunos casos (como entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos, y entre éstos y Suecia y Noruega), de que no tendrán que pagar derechos aduaneros ni impuestos de embarque sobre sus buques y mercancías mayores que los que paguen esos mismos nacionales en su propio país sobre sus propias importaciones y sus propios buques.

Esta garantía contra la desigualdad desventajosa de tratamiento fué el primer paso. No era una prohibición de las tarifas, ni establecía el libre cambio, pues ni siquiera fué un acercamiento a la mutua reducción de las barreras aduaneras por concesiones recíprocas, lo cual es ya un acercamiento al libre cambio. La política de tratados para rebajas recíprocas en las tarifas o aun para abolirlas por tratados u otros acuerdos, hubiera sido del agrado de los Estados Unidos durante la

primera mitad de su vida nacional, mientras permanecieron, generalmente hablando, como país de bajas tarifas; pero el historiador imparcial debe hacer notar que los tres tratados de reciprocidad ratificados por dicho país (pues, estrictamente hablando, ha habido sólo tres *tratados*) tienen señales muy marcadas de consideraciones políticas.

El tratado de reciprocidad con el Canadá, de 1854 a 1866, se celebró antes de la guerra civil de los Estados Unidos de 1861 a 1865, cuando los senadores del sur de la república que abogaban por la esclavitud se opusieron al ensanche de las regiones en que no la había y votaron por la reciprocidad con el Canadá a fin de impedir la anexión. Este tratado fué abrogado después de la guerra civil y la derrota de la esclavitud, ahora como medio de inducir al Canadá a aceptar la anexión para no perder los mercados de los Estados Unidos.

El tratado de reciprocidad con las islas Hawái (1875 a 1898) fué un paso hacia la anexión. Sin embargo, no sucedió lo mismo con el tratado con Cuba, ratificado en 1902. Este tratado encerraba consecuencias políticas, si bien no encaminadas a la anexión, que el senado de los Estados Unidos había renunciado solemne y unánimemente en una resolución dictada cuando se declaró la guerra contra España en 1898. Esa resolución de abnegación, dicho sea de paso, ha sido escrupulosamente observada. ¡Compárese a Cuba con Corea! La reciprocidad con Cuba, que proporcionaba a dicha república una relación preferente única en el sistema de tarifas de los Estados

Unidos, y la sola que persiste hoy en día, tenía por objeto fortalecer, por solidaridad económica, el protectorado de Cuba que existió desde 1898 hasta 1934. La terminación del protectorado con la abolición de la enmienda Platt en 1934 no ha destruído las ventajas de que gozaba Cuba bajo el tratado de reciprocidad de 1902, el cual continúa en vigor, ensanchado por el arreglo de comercio recíproco de 1934. Que las ventajas de este arreglo están muy del lado de Cuba—en vista de la influencia preponderante de las exportaciones de azúcar en la economía de la isla—es una verdad que pocos negarán tras estudio cuidadoso del asunto.

Estos tres tratados comerciales genuinos de reciprocidad no representan sino un débil progreso en la dirección del libre cambio, al cual la sencilla economía de los Estados Unidos parecía invitar durante la primera mitad de su historia. Cada uno de los tratados fué posible únicamente a causa de las circunstancias políticas que lo rodeaban. Después del período de la guerra civil (de 1861 a 1865), los Estados Unidos comenzaron ese proceso industrial que desde entonces ha dado a la república un desarrollo económico unilateral, en que la industria ha progresado a expensas de la agricultura; desarrollo que a su vez ha engendrado una economía compleja, comparada con la sencilla economía que existía durante la primera mitad de la historia de la república. Este extraordinario desarrollo industrial, que tan bien se adapta al genio del pueblo norteamericano, tuvo por concomitante el baluarte de una alta tarifa

protectora apoyada por los dos partidos políticos principales, el republicano y el demócrata, con intensidad variable. Si bien el partido demócrata ha hecho de vez en cuando pequeñas reducciones, su tendencia ha sido, siempre que ha estado en la oposición, a clamar contra las altas tarifas republicanas; pero, cuando ha subido al poder, por lo general ha continuado con las mismas altas tarifas, o al menos no las ha cambiado radicalmente. Eso es lo que está sucediendo hoy día.

Sin embargo, entre los hombres reflexivos de los Estados Unidos, algunos—casi todos hombres de luces y dirigentes intelectuales—dentro de los dos partidos, sobre todo el demócrata, según parece, ha habido una oposición vigorosa y muy proclamada contra estos rasgos absurdos de las altas tarifas. Debido a esto, cada partido ha hecho esfuerzos por aplacar a estos disidentes mediante ligeras reducciones efectuadas por la vía diplomática. Estas reducciones tienen la forma de “acuerdos ejecutivos” (más bien que tratados, los cuales requieren una mayoría de dos tercios del senado para ser ratificados); esto es, de “acuerdos ejecutivos” internacionales ingeridos en el sistema de tarifas, generalmente en la misma ley de derechos aduaneros, y a veces por ley separada especial, como la del 12 de junio de 1934, cuyo único objeto es facultar al presidente de la república para hacer tales arreglos. Estos acuerdos ejecutivos internacionales no son obligatorios, como lo son los tratados, ante el derecho internacional, y pueden ser anulados mediante

leyes arancelarias por cualquiera de las partes interesadas. Por tanto, los gobiernos norteamericanos, ya republicanos, ya demócratas, que han patrocinado las altas tarifas, han estado dispuestos a abrir respiraderos en las murallas aduaneras que levantan—teniendo cuidado de hacerlos arriba de un nivel mínimo—por medio de negociaciones de tarifas recíprocas con algunas naciones.

De acuerdo con esta política, la ley de aduanas McKinley de 1890 a 1894, que levantó la valla arancelaria más alta que los Estados Unidos habían tenido, puso en la lista de productos extranjeros con derecho a entrada libre los siguientes productos: azúcar, té, café, cueros y miel. La lista de éstos se llamó “lista tropical.” Al mismo tiempo la ley autorizaba al presidente para imponer derechos de aduana a los artículos de la “lista tropical” cuando en su opinión alguna nación afectada no hiciese concesiones correspondientes arancelarias a los Estados Unidos. Es claro que este expediente tenía por objeto obtener concesiones arancelarias de países agrícolas que competían sólo con la agricultura norteamericana más bien que con los fabricantes, los cuales dominaban la política aduanera del partido republicano. Bajo la amenaza de las represalias causadas por la ley aduanera McKinley, el secretario de Estado James G. Blaine obtuvo concesiones arancelarias de diez países: Austria-Hungría, Alemania, el Brasil, la República Dominicana, España (para Cuba y Puerto Rico), El Salvador, la Gran Bretaña (para Barbados, Trinidad, las Islas de Sotavento, las Islas de Bar-

lovento y la Guayana Inglesa), Nicaragua, Honduras y Guatemala. Se notará que la mayor parte de estos convenios se hicieron con naciones y colonias americanas. En los casos de Austria-Hungría y Alemania, las concesiones aduaneras hechas a los Estados Unidos eran insignificantes, por no ser aquellos países grandes exportadores de los cinco productos tropicales, con excepción del azúcar de remolacha. Estos convenios trajeron consigo un aumento del comercio durante su breve existencia. Además, hicieron ver muchas ventajas, las cuales pudieron haberse generalizado y perpetuado en un tratado de reciprocidad panamericano, como lo deseaba Mr. Blaine. Él había notado con inquietud que un 87 por ciento de las importaciones de los países latinoamericanos a los Estados Unidos entraban libres de derechos, al paso que solamente un 10 por ciento de las exportaciones de los Estados Unidos a esos mismos países se admitían libres de derechos.

Estos diez convenios se convirtieron pronto en materia de caprichos políticos y de trastornos de partido. Cualesquiera que hayan sido las ventajas inherentes a ellos desaparecieron repentinamente cuando todo el sistema, incluso los convenios, fué barrido por la nueva tarifa (la ley Wilson) de 1894, aprobada por el partido demócrata, la cual impuso derechos al azúcar y otros productos tropicales.

La tarifa demócrata de 1894 fué a su vez derogada por los republicanos en 1897. La nueva tarifa de ese año (la ley Dingley) dió disposi-

ciones semejantes a las de la ley McKinley de 1890 relativas al arreglo de tarifas por tratos especiales, con una "lista tropical" un poco diferente (no incluía el azúcar). Esto condujo a un solo convenio latinoamericano, hecho con el Brasil de 1904 a 1922. En esta ley aduanera Dingley de 1897 había otra lista de artículos que podían ser objeto de tratos arancelarios; la llamada "lista a b c," aplicable a los países europeos. Con ella por palanca, se negociaron varios acuerdos ejecutivos (los "acuerdos a b c") con Francia, Alemania, España, Portugal y Bulgaria, y, en escala menor, con la Gran Bretaña, Italia y Holanda. Estos acuerdos quedaron terminados por la subsiguiente ley republicana de aduanas de 1908 (ley aduanera Payne-Aldrich).

La demanda fenomenal de productos norteamericanos durante la guerra mundial y la década siguiente parecía haber extinguido por completo el poco deseo que quedaba de acuerdos ejecutivos diplomáticos de reciprocidad comercial, sin mencionar los *tratados* de reciprocidad comercial. El Departamento de Estado principió a preocuparse con dos problemas de la mayor importancia referentes a las inversiones y el comercio exteriores: a) impedir que los Estados Unidos fuesen excluidos de ciertas regiones del mundo o se sometiesen allí a distinciones parciales desventajosas, como las concesiones extranjeras imperialistas, las esferas de intereses especiales en China y los mandatos de las clases A y B establecidos por el tratado de Versalles; y b) impedir que los Estados Unidos fuesen objeto de tales distinciones en

las tarifas arancelarias de otras naciones soberanas. Para resolver este último problema, la administración del presidente Harding (republicano) recurrió en 1923 a un cambio fundamental de política en su fórmula de tratados comerciales, abandonando la actitud tradicional de siglo y medio. En los tratados de comercio hechos desde 1923, el gobierno de los Estados Unidos, tanto en las administraciones republicanas como en las demócratas (el cambio de política se debió al secretario de Estado Charles E. Hughes, republicano) han insertado, siempre que ha sido posible, la cláusula *incondicional* de la nación más favorecida. Así pues, han adoptado la política y práctica que generalmente prevalecían en casi todas las naciones europeas antes de la guerra mundial. Eso se hizo según la teoría de que introduciendo dicha cláusula en los nuevos tratados de comercio, las distinciones desventajosas o parciales en materia de tarifas provenientes de tratos internaciones especiales y las barreras aduaneras llegarían poco a poco a un nivel compatible con los deseos proteccionistas fundamentales de cada nación soberana, aplicando la tarifa a los productos mismos más bien que a la nación de su procedencia.

Esto correspondía perfectamente con la política norteamericana, siempre que las naciones europeas continuasen observando la política de la cláusula *incondicional* de la nación más favorecida que habían seguido antes de la guerra; esto es, la política de extender incondicionalmente a todas las partes contratantes en tratados en que entre

esa cláusula las ventajas de toda concesión hecha a cualquiera otra nación, aun cuando a ésta se le haya hecho como condición en un trato especial de *toma y daca*. Pero, desgraciadamente para la nueva política de los Estados Unidos, la práctica europea ha cambiado mucho desde la guerra. Por un sistema de cuotas, tratos aduaneros, control del cambio y otros expedientes, las naciones se han embarcado en un nuevo mercantilismo que aspira a la autarquía, o capacidad de cada nación de bastarse a sí misma, como protección contra las contingencias de la guerra, contra la contienda económica en tiempo de paz, contra la dificultad de importar municiones debida a los cambios del concepto de la neutralidad, y aun contra la posibilidad de las sanciones económicas que se podían esperar de la Sociedad de las Naciones. Por consiguiente, la reforma de la política arancelaria, tan deseada por algunos especialistas norteamericanos al rayar este siglo, llegó demasiado tarde. Al celebrar estos tratados con cláusula incondicional acerca de la nación más favorecida, los Estados Unidos, que disponen de recursos económicos para la autarquía y las luchas internacionales del nuevo mercantilismo, se privaron en cada caso de uno de sus mejores medios de sacar partido en tratos futuros relativos a tratados y acuerdos de reciprocidad. Bueno es que tengamos esto presente al entrar a tratar de la vuelta de los Estados Unidos a la política de la reciprocidad comercial en una época de parálisis del comercio internacional.

El desbarajuste del comercio mundial a causa

de la gran crisis económica y la baja en las exportaciones norteamericanas debida a los sistemas restrictivos de importación de naciones industriales y aun agrícolas competidoras han hecho que los Estados Unidos, en su política comercial, vuelvan a la reciprocidad, pero con la nueva fórmula *incondicional* de la nación más favorecida. En medio de la crisis agrícola norteamericana nunca vista que principió después de 1921 y que se agravó después de 1929, y en vista del creciente desempleo, o paro forzoso, la administración demócrata del presidente Franklin D. Roosevelt se adhirió francamente a la alta tarifa general establecida por sus predecesores en el poder, y el congreso no promulgó ley alguna para rebajarla. A fin de aplacar a los electores que pedían bajas tarifas, el nuevo gobierno se embarcó, como lo habían hecho los republicanos durante el régimen del McKinleyismo, en un programa de acuerdos de reciprocidad de tres años para rebajas mutuas en las tarifas (dentro de un cincuenta por ciento) sobre los artículos acordados, pero con esta trascendental innovación: la ley dada por el congreso el 12 de junio de 1934, al introducir esta política, extiende gratuitamente a todas las naciones—a no ser que acaso establezcan distinciones parciales en contra de los Estados Unidos—todas las ventajas adquiridas por cualquier arreglo particular de comercio recíproco. El presidente no está obligado a excluir de los beneficios de las rebajas de tarifa derivados así de los arreglos bilaterales de reciprocidad ni aun a las naciones que hagan las mencionadas distinciones

parciales en contra de los Estados Unidos. (En realidad, hasta la fecha sólo ha excluido a Australia y Alemania, y a esta última probablemente no a causa de tales distinciones por sí mismas.) Esta política comprende generalmente a todas las naciones, sea que hayan hecho o no acuerdos recíprocos con los Estados Unidos, y aun sea que tengan o no compromisos generales contraídos en un tratado comercial con los Estados Unidos, prescindiendo de si el tratado comprende o no la cláusula incondicional de la nación más favorecida. Hay ciertas naciones con las cuales los Estados Unidos ya están obligados por tratado o acuerdo ejecutivo a extenderles incondicional e inmediatamente cualquiera concesión arancelaria que se le haga a la nación más favorecida, y los Estados Unidos no podrían imponerles pena alguna si rehusasen entrar en el grupo de las que tienen con ellos convenios de reciprocidad; pero hay también muchas naciones que no gozan de los derechos incondicionales de tales tratados. A no ser que las penas que la ley permite se apliquen resueltamente por el presidente a las otras naciones que hagan distinciones parciales en contra de los Estados Unidos, las ventajas que éstos puedan ofrecer en sus tratos en cambio de otras disminuirán sucesivamente con cada acuerdo comercial, porque sus concesiones se extienden automáticamente sin condiciones a todas las otras naciones, aun cuando en un principio se hayan hecho sólo a una nación para obtener concesiones recíprocas. Por tanto, no es de suponer que los Estados Unidos se abstengan pacientemente por

siempre de aplicar estas penas a las naciones que persistan en hacer distinciones parciales en contra de ellos.

Fuera de la nueva política de la extensión general de las concesiones hechas en convenios de reciprocidad, hay otra diferencia notable entre la política de reciprocidad del McKinleyismo y la nueva política de reciprocidad patrocinada por el secretario de Estado Cordell Hull. Los arreglos de reciprocidad hechos sin entusiasmo en los años de 1890 a 1894 requerían la ratificación del senado, si tenían carácter de tratados, y la aprobación del congreso, si tenían la forma de convenios ejecutivos para la rebaja mutua de tarifas. Tales consentimientos eran siempre inciertos, y generalmente era imposible contar con ellos. No sucede lo mismo ahora; pues la ley del congreso de 1934, promulgada de nuevo en 1937, ratifica de antemano los arreglos de reciprocidad que se hicieren. Así pues, estos convenios están libres de la intervención de toda otra ley nacional de aduanas. Una nación que firma con los Estados Unidos uno de estos convenios está segura de que el convenio entrará en vigor tan pronto como ella lo ratifique. Después de las elecciones de 1936, se puede confiar en que el convenio continuará en vigor hasta la terminación de la actual administración en 1940. Aun después de 1940 no es probable que ningún partido de la oposición, en caso de que ascienda al poder, anule los convenios, porque la principal objeción a la política de reciprocidad de Cordell Hull no ha sido a esta política en sí misma sino más bien a que se extiendan

gratuitamente a naciones no signatarias las concesiones canjeadas en convenios de reciprocidad particulares. En virtud de la autorización irrestricta de esta ley, el secretario de Estado Cordell Hull, en nombre del presidente, ha negociado dieciséis acuerdos ejecutivos sobre tarifas: con Cuba, el Brasil, Bélgica, Haití, Suecia, Colombia, el Canadá (dos), Honduras, Holanda, Suiza, Nicaragua, Guatemala, Francia, Finlandia, el Salvador, Costa Rica, Checoeslovaquia, el Ecuador y la Gran Bretaña y sus colonias. Ahora se cambian con Rusia notas sobre un convenio un poco análogo. Los convenios con el Canadá son los más detallados y de mayor alcance que hayan hecho los Estados Unidos. Compensan en gran parte las preferencias concedidas por el Canadá al comercio de los otros estados del Imperio Británico en los tratados de Ottawa de 1932. Esto resulta del nuevo convenio de 1938 con el Canadá, complementario del de 1934, que es compañero del hecho con la Gran Bretaña y sus colonias en el mismo año, y ensancha aún más el campo de la reciprocidad. El convenio con la Gran Bretaña es el triunfo más notable de los esfuerzos de Mr. Hull.

La ventaja de la política Hull acerca de convenios comerciales es que hace posible rebajar la tarifa con menos cabildeo de intereses especiales y de acuerdo con las exigencias de la economía nacional según las estimen el Departamento de Estado y sus consejeros económicos. Naturalmente, sólo se ha dado comienzo a los cálculos y planes concernientes a la economía nacional en

su totalidad y a la tarea de amoldar a ella los convenios comerciales y arancelarios. La política Hull marcha pues hacia un comercio más libre, mientras que el partido demócrata, forcejeando en el mar borrascoso del desempleo y no atreviéndose a rebajar la tarifa por medio de leyes directas, ha echado mano de este expediente práctico. Los que se oponen a la política Hull (me refiero a los que se oponen a ella por otros motivos que los de partido) arguyen con visos de razón que, por cuanto el mundo marcha por el camino de las altas tarifas y las numerosas restricciones ingeniosamente ideadas por el nuevo mercantilismo, es imposible adelantar mucho en la celebración de acuerdos de reciprocidad cuando éstos hacen extensivas a otras naciones las ventajas para cuya consecución se celebraron; pues los negociadores sagaces se plantarán en sus tratos hasta que obtengan gratis el mayor número posible de concesiones a que les dan derecho los tratados de reciprocidad de los Estados Unidos con terceros. Y las grandes naciones industriales no están dispuestas a entrar en convenios de reciprocidad que deshagan la protección o pongan en peligro la independencia de que disfrutaban su propia industria o su propia agricultura. Los críticos también hacen notar que los Estados Unidos, siendo los mejor dotados de recursos naturales y habiendo llegado a un alto grado de desarrollo industrial, tienen una gran ventaja en las negociaciones económicas a que en la época del nuevo mercantilismo sin duda se dedicará una parte creciente de las actividades diplomáticas. Afir-

man además que es un desatino, como el desarme por el ejemplo, debilitar esta ventaja por la extensión gratuita de las concesiones recíprocas. Los nuevos experimentos contagiosos de las dictaduras, tanto comunistas como fascistas, en las cuales el estado más bien que el comerciante particular, la compañía o aun el trust compra y vende sus mercancías sobre la base de una economía planeada, han alterado radicalmente la vieja tendencia liberal hacia el libre cambio, y también han reducido el flujo del comercio y las finanzas internacionales.

No ha transcurrido aún tiempo bastante para precisar las ventajas que los Estados Unidos obtengan de la política Hull de convenios recíprocos comerciales—la “nueva reciprocidad” del secretario de Estado Cordell Hull; política encaminada no sólo al bien de los Estados Unidos (su objeto primordial, naturalmente), sino también, por su generalidad y amplitud, a la paz económica mundial, con provecho de todas las naciones. Es un hecho que el comercio entre los Estados Unidos y los países partícipes en la nueva reciprocidad ha aumentado. Y también ha aumentado el entre los Estados Unidos y casi todos los demás países, la mayor parte de los cuales, en virtud de la extensión a todas las naciones de las concesiones hechas por la nueva reciprocidad a naciones determinadas, gozan de tales concesiones, sean o no dichos países parte en tratados que contengan la estipulación relativa a la nación más favorecida. Algunos de los compatriotas de Mr. Hull que más critican su política hacen notar que

las importaciones de los Estados Unidos de los productos de varios de los países principales que son parte en acuerdos de reciprocidad han aumentado mucho más rápidamente que las exportaciones de los Estados Unidos a esos países, notablemente a Cuba y al Canadá; en otros términos, que los Estados Unidos pagaron demasiado en sus tratos. Mas es probable que ésta sea sólo una desventaja transitoria. Los críticos dicen además que, después de haber pagado un precio exorbitante en forma de ventajas concedidas sin compensación, es una locura regalar las mismas ventajas, por una especie de curiosa filantropía, a naciones que ni siquiera entran en negociaciones con los Estados Unidos ni aun gozan de los derechos de tratados con los Estados Unidos que contengan la cláusula incondicional de la nación más favorecida.—Supongamos—dicen—que usted y yo estemos haciendo una permuta de ganado. Yo convengo en darle una yegua y un potro con tal que usted me dé un caballo y un ternero. Hecho el trato, yo le doy una yegua y un potro a cada uno de mis amigos, aun cuando él no me dé a mí más que un burro viejo, o no haga conmigo trato alguno.

Es muy difícil rebatir el argumento contra la extensión de concesiones hechas a una nación determinada en un tratado de reciprocidad, a naciones que no son parte en el tratado. En realidad, es dudoso que se continúe tal extensión de concesiones a las naciones que no estén dispuestas a adherirse a la política Hull y hacer convenios de comercio recíproco con los Estados Unidos.

Es digno de notarse que casi todos los defensores de la política de la nueva reciprocidad prefieren no discutir la extensión de concesiones a naciones no contratantes, sino otros rasgos de la ley más fáciles de defender en teoría. El investigador imparcial puede dudar que las otras naciones sigan el ejemplo idealista de la nueva reciprocidad, sin lo cual no es posible que tenga buen éxito. Es cierto, por supuesto, que se reconoce que el primer propósito de esa política es, como debe ser, el bien de los Estados Unidos; pero también es cierto que en ella se tachan severamente el idealismo y liberalismo de su prohijador Mr. Hull y el presidente Franklin D. Roosevelt. Los diplomáticos positivistas pueden creerla demasiado idealista, pero por lo menos es un llamamiento a que se abandone la desenfundada política del nuevo mercantilismo y se vuelva a la cordura económica y al liberalismo internacional. La política de la nueva reciprocidad, como indiqué al principio de esta exposición, se asemeja al desarme por el ejemplo; y a las naciones que el nuevo mercantilismo está seduciendo les dice:

—Los Estados Unidos se han resuelto a dar el primer paso hacia la demolición de las barreras arancelarias que vejan al mundo y amenazan asfixiar los ideales de la democracia y el liberalismo encumbrando más y más las vallas de un nacionalismo mezquino bajo el impulso de dictadores que preparan a sus pueblos para la guerra en el Viejo Mundo. ¡Pues bien! Ya hemos dado ese paso. ¿No lo daréis vosotros también? ¿No seréis nuestros compañeros en la marcha hacia un porvenir de paz y de concordia?

Muy grato nos es a muchos el que tantas otras naciones del Nuevo Mundo se hayan mostrado dispuestas a dar el paso, obedeciendo a los mismos motivos que nosotros.

La política de la nueva reciprocidad, en conclusión, es un presagio de paz, un baluarte de "la actitud solidaria y común" de las pacíficas repúblicas americanas en su determinación de mantener este continente libre de la política de la fuerza del Viejo Mundo y sus dictadores, y preservarlo como patria y refugio de la democracia y santuario de una civilización de libertad y liberalidad.

## V

### EL VECINO DEL NORTE

PARA EL historiador norteamericano es causa de gran satisfacción ver reemplazada la palabra *Coloso* por la frase *Buen Vecino*, al menos en el uso de sus coterráneos y aparentemente en el lenguaje de los pueblos amigos por todo el Nuevo Mundo. Sin embargo, no es por la magia de una frase como el Coloso del Norte ha llegado a ser el Buen Vecino del Norte. Es por el proceso de la historia, por los dictados de la conciencia y por la fuerza irresistible del pensamiento lógico en un mundo atribulado.

Cuando, mirando atrás, se estudia la parte que han tenido los Estados Unidos en la historia del Nuevo Mundo, pueden sentarse, en mi humilde concepto, por lo menos las siguientes conclusiones:

*Primera.* Como ha sucedido con todas las grandes naciones, la política y los actos de los Estados Unidos no han sido siempre perfectos. ¿Dónde se halló nunca nación perfecta entre las grandes potencias de la tierra?

*Segunda.* Es verdad que en los Estados Unidos, como en otras naciones, ha habido algunos actos aislados muy penosos para el historiador norteamericano justo. Sirva de ejemplo la intervención de los Estados Unidos para impedir que fracasara la revolución hecha en Panamá por monsieur Bunau Varilla en 1903. Respecto a esto

los eruditos norteamericanos no tienen defensa que ofrecer, contentándose con decir que más tarde se hizo con Colombia un tratado de reparación, en un esfuerzo por saldar una vieja y enconada deuda.

*Tercera.* En comparación con otras grandes potencias, el imperialismo de los Estados Unidos ha sido un imperialismo benévolo, aun en las intervenciones de corta duración en el Caribe, las cuales se fundaban sobre todo en las necesidades estratégicas de proteger, por medio de un canal istmico, dos costas oceánicas, desde cada una de las cuales, de otra manera, sería posible que poderosas flotas atacaran las ciudades no fortificadas de los Estados Unidos y violasen en cualquier lugar la libertad del Nuevo Mundo.

La terminación de estas intervenciones y la liquidación rápida de todo el experimento imperialista norteamericano tras la guerra mundial, son prueba de que cualquier hegemonía de los Estados Unidos en aquella parte del mundo perdura sólo como medida de defensa estratégica y no de dominio sobre pueblos extranjeros que no lo quieren. Los Estados Unidos respetaron la independencia de las naciones donde intervinieron, y no explotaron sus tierras, sus propiedades ni su libertad, ni han tratado de obtener allí para su comercio ninguna concesión especial no otorgada a otras naciones. Tampoco han estado dispuestos a intervenir, a la manera europea, con el objeto de cobrar deudas contraídas con ciudadanos norteamericanos por gobiernos y empresas del Nuevo Mundo, a pesar de las penalidades causadas por

tal abstención a cientos de miles de personas que han invertido sus pequeños ahorros y son teneadoras de obligaciones tan inciertas.

En otros términos, a pesar de algunos actos y declaraciones lamentables, los Estados Unidos no han seguido para con sus vecinos del Nuevo Mundo, al norte o al sur de sus propios dominios, la política de la fuerza de las naciones imperialistas no americanas, las cuales han violado la integridad territorial y exterminado permanentemente la libertad de tantas naciones y pueblos en Europa, Asia y África. Bien vale la pena comparar los mapas de Asia y África durante los últimos sesenta años con los mapas de las Américas (y así tendré la oportunidad de hacerlo en una conferencia posterior sobre la doctrina Monroe). Es también muy instructivo, y en verdad muy halagüeño para las esperanzas de la humanidad, comparar las relaciones de los Estados Unidos con la hermana república de México durante los años de aflicción de este último país, desde 1910 hasta 1920, con las relaciones entre el Japón y Corea y Manchuria y lo que ahora queda de la China; o las relaciones de Francia con Argelia, Marruecos, Madagascar y Anam; o las de la Gran Bretaña con el Transvaal, la India y Afganistán; o las de Italia con Abisinia; o con el actual apetito insaciable del imperialista Reich alemán.

Este estudio demuestra que, a pesar de algunas guerras que por desgracia ha habido entre naciones americanas, la independencia del Nuevo Mundo ha permanecido incólume y sus liber-

tades han permanecido seguras. Y éste es el mismo mundo en que el Coloso del Norte (si se me permite usar la terminología de antaño) nació y vivió y se tornó al fin en lo que es hoy—el Buen Vecino del Norte. Examínense un largo período de la historia de América y el correspondiente de la historia del resto del mundo moderno, con todas sus manchas, y se verá que la vasta perspectiva de este lado de los mares es todavía la de un noble panorama, digno de nuestras naciones. Someto a la lógica por la cual la mente latina tiene una predilección tan seductora el hecho de que, contemplando nuestro continente desde las cimas encumbradas de la historia y no desde las bajas lomas de la exaltación o la provocación ni bajo la influencia de efímeras emociones y parcialidades provinciales, la presencia de mi patria en esta constelación de repúblicas, en este imperio de independencia, de libertad y de autonomía, ha sido una asociación feliz no sólo en la historia del Nuevo Mundo, sino en la de todo el mundo moderno. Por cuanto los Estados Unidos han ayudado a crear, fortalecer y defender estas ventajas envidiables del Nuevo Mundo, comparado con el Viejo, y por cuanto se han comprometido a la conservación pacífica de los muchos bienes de que, más afortunado que el antiguo, goza este continente; por eso, digo, los Estados Unidos de América yerguen la cabeza con tanto orgullo, aunque sin vanagloria, como cualquiera de sus pares en esta fraternidad de la libertad.

Las intervenciones de los Estados Unidos en el Caribe y la América Central son lo que ha cons-

tituído el punto enojoso en la historia de sus relaciones con Hispanoamérica. Como acabo de decir, ni yo mismo ni los doctos norteamericanos en general pretendemos defender la intervención en Panamá. Creemos que la diplomacia ístmica, o sea, la política del canal, de los Estados Unidos, hubiera podido lograr su objeto de un modo intachable mediante arreglos diplomáticos aceptables a todas las partes interesadas para construir el canal en otra parte, si Colombia hubiese rehusado terminantemente su consentimiento al tratado del canal. Pero me atrevo a afirmar que los publicistas de los Estados Unidos defenderían muy generalmente como uno de los puntos cardinales de la política exterior norteamericana, tal vez el más importante, el control político y militar del canal interoceánico y sus accesos estratégicos. Sostenemos que esto es casi cuestión de vida o muerte para los Estados Unidos, y de suprema importancia para la independencia de los otros países del Nuevo Mundo.

Hay que tener presentes las exigencias de este control estratégico cuando se examinan las varias intervenciones de los Estados Unidos en la región del Caribe: la de Venezuela (es decir, Guayana venezolana) en 1895; la de Cuba en 1898; la de Venezuela en 1902; la de Panamá en 1903; la de Santo Domingo en 1904; la de Haití en 1915; la de Nicaragua de 1912 a 1933.

El motivo fundamental de estas intervenciones fué un reconocimiento instintivo de los requisitos de la estrategia naval para la defensa de los Estados Unidos y la libertad del Nuevo Mundo.

La primera de las intervenciones mencionadas no fué en realidad una intervención, ni mucho menos. Fué un procedimiento diplomático de los Estados Unidos que, de acuerdo con la doctrina Monroe, impidió que una potencia no americana—la Gran Bretaña—extendiera su territorio colonial hasta penetrar en Venezuela, por una interpretación arbitraria en una disputa de límites. No vacilando en presentar un cuasiúltimatum a la nación más poderosa de entonces, los Estados Unidos insistieron en que la disputa se sometiese al arbitraje, y así se hizo. Yo no tengo noticia de que ningún comentarista del Nuevo Mundo haya impugnado este acto de la diplomacia norteamericana. Naturalmente, los publicistas del Viejo Mundo sí declamaron contra él; pero desde entonces la Gran Bretaña se ha adaptado amigablemente a la doctrina Monroe.

Tampoco hubo objeción apreciable contra la intervención de los Estados Unidos para libertar a Cuba en la guerra de 1898 con España. Esa intervención, a que se opusieron tan porfiadamente los hombres de negocios norteamericanos, barrió del Nuevo Mundo los últimos vestigios de la dominación española, que los pueblos del continente habían sacudido mucho antes por sus propios esfuerzos. No causó ninguna protesta sensible en el Nuevo Mundo, aunque Europa (excepto Inglaterra) sí lanzó epítetos de lesa majestad contra los Estados Unidos.

En lo que respecta a Cuba, los Estados Unidos, desde el momento de la intervención, han permanecido comprometidos a asegurar la independen-

cia de la isla, poniéndola en manos de ella misma. La ocupación norteamericana de Cuba duró solamente tres años. El protectorado, que fué moderado y no dió ni la menor señal de explotación, duró treinta y seis años.

Puerto Rico es una conquista abierta, aunque con el consentimiento de los portorriqueños, hecha con el objeto de acabar por completo con la dominación española en una isla del Caribe que de otra manera hubiera podido convertirse algún día en fortaleza para la nueva subyugación de Cuba. Fué una conquista lógica y no contranatural, destinada a afirmar los resultados de la guerra, o sea, la expulsión definitiva de España y el establecimiento del dominio, por parte de los Estados Unidos, de las principales vías que conducen del Atlántico septentrional al Caribe. Es muy curioso que esta conquista abierta sea la que menos desaprobación ha recibido. Ello se debe probablemente a que la mayoría de los mismos portorriqueños han estado muy satisfechos con su condición o posición política actual, por peculiar que ella parezca a los científicos políticos. Hoy, sin embargo, existe un verdadero peligro de que Puerto Rico sea emancipado con su voluntad o sin ella por los Estados Unidos, particularmente si las declamaciones vocingleras de una camarilla política de la isla arrastran a la vasta mayoría de los angustiados habitantes. Los contribuyentes de los Estados Unidos están impacientándose de los fabulosos totales de fondos de socorro que se vierten en Puerto Rico, y el congreso, en su presente estado de ánimo, quizá anhele encontrar un

pretexto para establecer la independencia completa de la isla y retirar por tanto de ella la soberanía de los Estados Unidos. En realidad, en el congreso de 1936 se presentó un proyecto de ley para la emancipación absoluta, proyecto que recibió grande apoyo popular en todos los Estados Unidos. Sin embargo, es evidente que la independencia absoluta sería un desastre para Puerto Rico.

Eso basta en cuanto a la intervención de 1898. La lamentable intervención de 1903 en Panamá ya la he mencionado. Que su propósito fué estratégico más bien que imperialista lo demuestran claramente la historia del Caribe desde ese tiempo y los esfuerzos que los Estados Unidos han hecho de continuo para que su control de la zona del canal no afecte en manera alguna la soberanía de la república de Panamá. Mientras que, como he dicho, los publicistas norteamericanos no pretenden justificar esta intervención, es digno de notarse que el reconocimiento de la independencia de Panamá por los Estados Unidos fué seguido por todas las principales naciones del mundo, inclusive las de Hispanoamérica, con excepción, naturalmente, de Colombia. Por supuesto, ahora es imposible deshacer los resultados descollantes de la intervención en Panamá; pero sí podemos esperar que los grandes fines estratégicos que se proponía—la protección de la independencia de los Estados Unidos y del resto del Nuevo Mundo, inclusa Colombia con sus dos costas oceánicas—y el tratado subsiguiente de indemnización de 1923 desvanecerán los rencores que suscitó.

La intervención de los Estados Unidos en la controversia sobre el bloqueo de Venezuela en 1902 no fué realmente una intervención, ni siquiera un ultimátum, como creían los historiadores de entonces. No fué más que una expresión de ansiedad por parte del presidente Theodore Roosevelt y más particularmente de la prensa de los Estados Unidos, en vista de los procedimientos violentos de la Gran Bretaña y Alemania, en compañía de Italia, para cobrar deudas contraídas de que el presidente Castro se había desentendido. No hay duda de que si no hubiera sido por la actitud de los Estados Unidos y un respeto por la doctrina Monroe que respaldaba esta actitud, al bombardeo del territorio de Venezuela, el hundimiento de sus buques y el bloqueo de sus puertos habría seguido la ocupación del país (precisamente como la Gran Bretaña ocupó a Egipto en 1882, en circunstancias un tanto análogas, después del control de la deuda anglofrancesa de 1880 a 1881). ¡Y todo esto a pocos pasos del canal de Panamá! Sin embargo, afrontadas por la actitud de los Estados Unidos, las potencias bloqueadoras convinieron en someter al arbitraje algunas de sus reclamaciones contra Venezuela, pero insistieron en que el laudo tuviese derecho de precedencia de pago con respecto a los laudos concedidos a los ciudadanos de naciones que no habían recurrido a la fuerza para el cobro de deudas.

Esta exigencia de precedencia, fundada en que las naciones que la hacían habían recurrido a la fuerza, fué sometida a la decisión del Tribunal

Permanente de Arbitraje de La Haya. Como muy bien se recuerda en este lado del mar, el tribunal falló en favor de las potencias aliadas en el bloqueo—falló que, *por cuanto esas potencias habían hecho uso de la fuerza*, tenían un *derecho de precedencia* al pago otorgado en su laudo arbitral, con respecto a los pagos otorgados en laudos arbitrales a los ciudadanos de aquellos países, incluso los Estados Unidos, que se habían abstenido de la fuerza y que habían apremiado a los otros a que se abstuviesen igualmente. No hay en los tiempos modernos ejemplo más palmario de la diferencia entre la diplomacia pacífica del Nuevo Mundo y la política de la fuerza del Viejo Mundo, que este fallo del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, que otorgó un premio al uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales.

Muy bien recordamos que en medio de esta controversia, el distinguido estadista y campeón de la paz Luis M. Drago, ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, sometió al gobierno de los Estados Unidos una nota que contiene la máxima que ha inmortalizado su nombre, a saber: “que la deuda pública no puede ser motivo de intervención armada, ni siquiera de la ocupación del territorio de una nación americana por una potencia europea.” En contestación el secretario de Estado de los Estados Unidos, John Hay, se refirió a “la actitud general” que los Estados Unidos habían asumido con respecto a la controversia de Venezuela, particularmente en el mensaje del presidente Theodore Roosevelt al con-

greso, que dice: "No garantizamos a ninguna nación protegerla contra el castigo si se porta mal, con tal que el castigo no tome la forma de apropiación de territorio por una potencia no americana." La doctrina de Drago, apoyada por los Estados Unidos, fué sometida en principio a la Segunda Conferencia de La Haya en 1907 e incorporada en la Convención II. Ésta fué la conferencia de La Haya a que las repúblicas hispano-americanas fueron por primera vez invitadas a participar, gracias a la insistencia de los Estados Unidos; pues, exceptuando a México, no habían sido invitadas a la primera. Merece citarse en estos momentos un principio familiar del derecho internacional reconocido, principio de origen argentino en la forma, pero que los Estados Unidos se han encargado de apoyar y poner en práctica, a saber:

"Las potencias contratantes acuerdan no recurrir a la fuerza armada para la recaudación de deudas reclamadas por el gobierno de un país al gobierno de otro país como deudas contraídas con ciudadanos del país reclamante.

"Este compromiso, sin embargo, no es aplicable cuando la nación deudora rehuse o descuide contestar a una oferta de arbitraje, o, después de aceptar la oferta, impida que se haga un convenio de arbitraje, o, después del arbitramento, se niegue a someterse al laudo."

De esta manera el Coloso del Norte—usando aún la vieja terminología—aquel Coloso que desde entonces se ha ido convirtiendo más y más en nación acreedora, se adhirió a un dogma de paz que emanaba de la concepción argentina de la jurisprudencia, formulado por el gobierno de una nación cuya economía peculiar la había conver-

tido en nación deudora—nación deudora, sea dicho de paso, que bien puede enorgullecerse del cumplimiento constante de sus obligaciones. Como acreedor, el Coloso del Norte ha sido partidario fiel de la doctrina de Drago y defensor de aquel concepto argentino de paz, así como ha sido partidario y defensor de otros conceptos argentinos de paz más recientes, reconociéndolos como frutos naturales de la atmósfera del Nuevo Mundo.

La experiencia con el bloqueo de Venezuela, y el fallo dictado por el Tribunal de La Haya el 22 de febrero de 1904, que sancionaba jurídicamente y premiaba el uso de la fuerza para la recaudación de deudas, era lo que tenía en las mientes el presidente Theodore Roosevelt cuando en 1904—antes de que la Segunda Conferencia de La Haya promulgara la doctrina Drago—los asuntos financieros de la República Dominicana llegaron a un desbarajuste que provocaba a una intervención extranjera semejante a la de Venezuela, y a la ocupación de aquella república, situada también dentro de los límites estratégicos del canal de Panamá. Roosevelt, temiendo que los gobiernos europeos acreedores recurriesen otra vez a la fuerza, trató ansiosamente de evitarlo, asumiendo una actitud que era el reflejo del sentimiento de sus conciudadanos, resueltos a impedir la creación de nuevos establecimientos navales o militares europeos en la vecindad del canal de Panamá. En consecuencia, hizo un arreglo con el gobierno inseguro de Santo Domingo (arreglo que se incorporó más tarde en el tratado de 1907, enmendado

en 1924). En virtud de este arreglo, o convenio, los Estados Unidos instituyeron un sindicato aduanero, redujeron y prorrataron la deuda total de acuerdo con la capacidad de la república para el pago, indujeron a los banqueros a extenderle crédito para consolidar la deuda enmendada, y se hicieron cargo de las rentas de aduana del país durante el pago a los acreedores. Esto implicaba un protectorado de carácter temporal hasta el saldo de la deuda, semejante, en términos generales, al establecido en Cuba por la enmienda Platt. En su totalidad, este protectorado ha resultado benéfico. Es verdad que ha habido levantamientos que han necesitado a veces ocupación militar temporal (1911 a 1924); pero han sido muy raros comparados con las perennes conmociones sangrientas que caracterizaban al país antes de establecerse el protectorado. No ha habido explotación económica egoísta de la república, aun cuando el comercio de los Estados Unidos con ella ha seguido la bandera. Lo más significativo de toda la intervención en Santo Domingo es que la ocupación militar cesó tan pronto como fué posible hacerlo dejando razonable seguridad a los ciudadanos, y que el "protectorado financiero," que hoy solamente permanece en el papel, marcha hacia su pronta terminación absoluta.

No fué tanto la intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana, medida cuyo objeto fué evidentemente impedir un pretexto o justificación de otra intervención europea en el Caribe, tan poco después de la memorable cues-

ción de Venezuela de 1902 a 1903; no fué, repito, este acto el que inquietó a los observadores latino-americanos, tanto como el lenguaje en que el exuberante presidente Theodore Roosevelt invocó lo que se ha llamado un corolario, el “corolario Roosevelt” de la doctrina Monroe, el cual era un nuevo dogma que parecía sincerar la intervención en la República Dominicana por medio de dicha doctrina. Es verdad que se había recurrido a la intervención para impedir la violación de la doctrina Monroe; pero también lo es que la doctrina Monroe en sí misma no incluyó nunca tales medidas, ni aun tácitamente, ni antes de su proclamación, ni al tiempo de su proclamación ni después, hasta nuestros días. La doctrina Monroe dice al Viejo Mundo: *¡En este hemisferio no metáis la mano!* pero ni compromete a los Estados Unidos a no meterla en las otras naciones americanas ni tampoco los autoriza para intervenir en ellas. La intervención en Panamá en 1903, en Santo Domingo en 1904, en Haití en 1915 y en Nicaragua en 1912 y posteriormente, han obedecido a otra política que la de la doctrina Monroe: la política a que aludí al principio de estas observaciones—la política norteamericana del canal, la conservación de la cual es casi cuestión de vida o muerte para la paz de los Estados Unidos en primer lugar, y en segundo lugar, para la paz del resto del Nuevo Mundo. Es lástima que el presidente Theodore Roosevelt no dijese esto francamente, en vez de escudar la política del canal con la doctrina Monroe. De esto trataré más detalladamente en otra conferencia.

El protectorado de Haití fué impuesto en un momento en que la capital del país estaba bañada en sangre por consecuencia del desbaratamiento político que siguió a la matanza de 167 rehenes políticos por el presidente Guillaume Sam, y la venganza inmediata del pueblo enfurecido, que hizo del general Sam carne picada. No habiendo en Haití quien se encargase prontamente de salvar la vida de los extranjeros y terminar la horrible carnicería, los Estados Unidos lo hicieron en 1915. Por supuesto, hoy no podrían hacer lo mismo, a causa de los tratados de no intervención de Montevideo y Buenos Aires. En caso de la repetición de otro holocausto como éste en Haití, los habitantes del país, y quizá los extranjeros también, tendrían que nadar en su propia sangre hasta que una conferencia panamericana diese el mandato a alguien para ponerle fin.

La intervención en Nicaragua tuvo por fundamento principal la política norteamericana del canal, si bien este hecho no es muy generalmente reconocido por el público de los Estados Unidos, que ha criticado mucho más severamente esta intervención que ninguna de las otras, y más de lo que la ha criticado la opinión pública latinoamericana. En 1914 los Estados Unidos celebraron un tratado con Nicaragua, por el cual compraban una opción exclusiva sobre la vía del canal por ese país—la mejor y la única práctica, fuera de la de Panamá, para un canal transístmico. Tal canal, si se construyese, tendría el mismo valor estratégico para los Estados Unidos que el de Panamá. La turbulencia política de

las repúblicas de la América Central ha sido con frecuencia una invitación a la intervención extranjera. Desde que se principió la construcción del canal de Panamá, cualquier intervención en la América Central por una potencia no americana hubiera sido no sólo una violación de la doctrina Monroe, sino también una violación de esa doctrina en un punto particularmente delicado—una amenaza a la comunicación naval y por ende a la defensa de los Estado Unidos y del resto del Nuevo Mundo. A fin de reducir al mínimo el peligro de tal intervención y de ayudar a evitar que hubiese justificaciones para ella, los Estados Unidos, desde 1905, sobre todo patrocinando los tratados centroamericanos de 1907 a 1923, juntamente con México, siguieron la política de alentar a estas repúblicas a reforzar su posición común y su estabilidad política por medio de una confederación—política muy opuesta a la táctica imperialista tradicional de *dividir para dominar*. Fué para proteger esta estructura de paz, esta consumación de la confederación centroamericana, contra los disturbios de los dictadores nicaragüences y sus golpes de estado, para lo que los Estados Unidos intervinieron en Nicaragua de 1912 a 1933. Esta intervención se abandonó hace tiempo, junto con la política de proteger la estructura del tratado internacional centroamericano contra los atropellos de los dictadores.

Al reseñar estas intervenciones, mi intención ha sido mantener presentes principios y motivos generales, poniendo el énfasis en los grandes rasgos del proceso histórico más bien que en los

detalles desagradables, a veces angustiosos. Me he propuesto indicar que, cuando el historiador del mundo del siglo veintiuno examine este panorama desde las cumbres de la interpretación y la crítica justas, que todo lo tienen en cuenta, no pintará a los Estados Unidos como potencia imperialista inveterada, a pesar de las intervenciones que no he dejado de mencionar.

La feliz frase *el buen vecino* es frase nueva y muy sincera, pero la política del buen vecino es anterior a ella. En las relaciones internacionales de los Estados Unidos no hay caso en que esa política se haya manifestado más patentemente que en el de México. Por supuesto, sé muy bien que cuando uno menciona las relaciones entre México y los Estados Unidos, hay gentes que inmediatamente traen a colación la guerra de 1846 a 1848. No tengo el propósito de entrar y, por decirlo así, combatir de nuevo en aquella guerra histórica, ya tan distante; pero creo justo decir que la investigación concienzuda demuestra que esa guerra fué causada por ambas partes; que los Estados Unidos hicieron verdaderos esfuerzos para evitarla, y que no fueron ellos los que la declararon. No fué la única que ocurrió en esos tiempos entre naciones americanas, ni tampoco la única que haya ocurrido desde entonces.

Cualesquiera que hayan sido el pro y el contra del conflicto, es ocioso discutirlos ahora, pues se refieren a hechos irreparables de un pasado lejano. Como escribió el distinguido director del periódico mexicano "El Excelsior" el año pasado (enero de 1937): "El tiempo ha curado con el bálsamo del

olvido. En América no hay hechos tortuosos y amargos que impidan a sus pueblos estrecharse las manos.” Lo importante que debe notarse es que los Estados Unidos han extendido la mano de amistad a México desde hace mucho tiempo y que México la ha aceptado.

Aun antes del nuevo orden de cosas, de la nueva profesión de fe formulada en el pacto de París y los pactos de paz panamericanos, los Estados Unidos habían adoptado hacia su hermana república de México, en sus días de tribulación entre 1910 y 1920, la política del buen vecino, del vecino benévolo.

Compárense, por ejemplo, a Manchuria y la república de México, pero no en cuanto al carácter de sus habitantes ni en cuanto a su cultura, sino en cuanto a la proximidad de cada una a un vecino poderoso, en cuanto a la abundancia de riquezas naturales que cada una ofrece a la codicia de una nación agresiva, y en cuanto a las inmensas inversiones de capital que en cada una de ellas ha hecho el susodicho vecino respectivo. Basta mencionar la situación similar, en estos respectos, de las dos regiones para que se vea patentemente que el vecino de México es diferente del vecino de China. A pesar de la pérdida de centenares de millones de dólares de capital invertido de buena fe en México por los ciudadanos de los Estados Unidos, junto con otros extranjeros, y a pesar de que los desórdenes revolucionarios durante una década de perturbaciones causaron la muerte a cientos de ciudadanos norteamericanos, los Estados Unidos no se aprove-

charon de las desgracias del vecino para sacar ventaja, como lo habrían hecho si hubieran seguido la práctica aceptada por ciertas potencias no americanas en las regiones del Viejo Mundo. Respecto de los problemas de México, los Estados Unidos mantuvieron, en circunstancias sumamente exasperantes, una actitud de compasión, prefiriendo la felicidad de la república hermana, su paz y su prosperidad venidera, su buena voluntad y su amistad, a la seguridad del capital que los ciudadanos norteamericanos habían confiado a la protección de los gobiernos mexicanos anteriores. Es verdad que en una que otra parte de los Estados Unidos hubo una minoría que pidió la intervención a voz en grito; pero también es verdad que esto nunca tuvo ningún eco en el congreso. Ni el dictador Huerta ni el bandido Pancho Villa pudieron arrastrar al presidente Wilson a una guerra que ayudase a realizar las ambiciones políticas de estos cabecillas. Así lo atestiguan las resoluciones contra la inviolabilidad de la soberanía mexicana que acompañaban a la expedición enviada contra Villa en 1916, y la resolución unánime del senado de los Estados Unidos en 1927, en favor del arbitraje de las disputas que existían con México. Este tratamiento de buen vecino es cosa difícil de comprender para el discípulo de la diplomacia europea o asiática. Ha traído consigo verdaderos sacrificios de vidas y de grandes sumas de dinero por parte de los norteamericanos; ha traído consigo amargura y miseria a millares de familias norteamericanas. Pero también ha traído consigo una buena voluntad

nacida del corazón y el idealismo de la gran democracia del Norte.

La historia de las relaciones entre los Estados Unidos y México en las generaciones recientes es señal del carácter esencialmente defensivo de la doctrina Monroe y de la política norteamericana del canal. Los Estados Unidos han advertido repetidamente a las naciones no americanas que no metan la mano en México—en 1867 y otra vez en 1912, sin mencionar más que dos ocasiones—y ellos mismos no han tocado a México desde 1848, con excepción de unas pocas medidas comparativamente breves que han seguido a provocaciones extremas. En estas mismas medidas los Estados Unidos han mostrado un refrenamiento excepcional, lo cual es la más alta recomendación del buen vecino. Por supuesto, a causa de lo que he llamado la nueva profesión de fe de nuestros días, los Estados Unidos ni desean ni pueden moralmente recurrir a la guerra ni aun a la intervención en lo futuro, ni en México ni en ninguna otra república americana.

Las intervenciones del pasado, sea en México o en otras partes, como en el Caribe, ya no pueden repetirse. La nueva profesión de fe, que los Estados Unidos han apoyado tan vehementemente desde 1928, las hace imposibles. Al adherirse a los tratados de la nueva fe, o sea, al pacto de París y a los cinco grandes tratados multilaterales de paz panamericanos, inclusive la convención sobre derechos y obligaciones de las naciones, así como los más recientes tratados de paz de Buenos Aires de 1936, los Estados Unidos han renunciado

a la guerra o a la intervención, "directa o indirectamente, por cualquier razón," contra toda otra nación americana, y han adoptado la "actitud común y solidaria" de las repúblicas del Nuevo Mundo contra cualquier agresión de naciones no americanas. Solemnemente se han comprometido en esta hermandad de la paz a no reconocer la posesión adquirida por la fuerza; han cooperado en premiar el arreglo pacífico de las disputas internacionales; han ratificado prontamente todos aquellos tratados, y han recomendado con ahinco a los otros signatarios que los ratifiquen. La ratificación se está efectuando muy alentadoramente.

Quizá digan algunos escépticos (y los historiadores, por la naturaleza misma de su ocupación, son propensos al escepticismo) que los tratados, aun los celebrados en forma solemne, con carácter multilateral, como los pactos panamericanos, no son necesariamente permanentes. Es cierto que la historia contemporánea del Viejo Mundo apenas si garantiza la santidad de los tratados, por solemnes que sean. Pero lo que pasa en el Viejo Mundo actual, menos afortunado que el Nuevo, no es necesario que pase en éste, a menos que se halle resuelto a cometer suicidio imitando a las grandes potencias del antiguo continente, que forcejean en las redes de su sistema fatal de la política del poder, de imperialismos rivales y de militarismo—situación que ciertamente no se debe a la libre elección de los mismos pueblos que aflige. Por mucho que se desconfíe de los tratados, no se puede negar que son aún el mejor modo

de formular en este mundo imperfecto los compromisos internacionales. ¿Y no es un hecho que los Estados Unidos y sus buenos vecinos han observado fielmente dichos tratados, que han dado un ejemplo laudable al adherirse al nuevo orden de cosas, o nueva profesión de fe, y que han cumplido la palabra empeñada? ¿Qué más puede hacer la diplomacia? Y si vemos un grupo continental de repúblicas que levanta una estructura de paz y seguridad, sin sanciones, y que cumple religiosamente los compromisos consiguientes, ¿no es esto algo que merece más bien loor y aplauso que la crítica de los que han perdido su fe en la humanidad?

Los tratados deben estar respaldados por la comprensión y el respeto mutuos y la buena fe. ¿Habremos de negar que poseemos estas cualidades o declarar que somos incapaces de adquirirlas? Entre amigos, cada cual debe estar siempre dispuesto a mirar caritativamente los defectos de los otros y a estimar y admirar sus buenas prendas.

Al dictar esta conferencia, mi anhelo es dejar en vosotros el convencimiento de que hay que buscar esa comprensión mutua, esa estimación, entre colegas universitarios, entre los estudiantes y especialmente entre los representantes de la cultura pertenecientes a las sociedades doctas que han cooperado con las universidades en la institución de estas conferencias. Si cada uno de nosotros estudia el idioma y la historia patria de sus colegas y aprende a comprender su cultura, y si todos contribuimos a conservar y fortalecer la concordia que todos amamos y anhelamos,

podremos crear en nuestros pueblos un sentimiento profundo de fidelidad a la paz y seguridad aunadas de todo el Nuevo Mundo, que al fin haga de este hemisferio el asilo reconocido de la libertad y aun el santuario donde se guarde religiosamente la herencia de la civilización.

## VI

### LA DOCTRINA MONROE EN NUESTROS DÍAS

LA DOCTRINA Monroe, según la enunció el presidente Monroe en 1823—y esto, y nada más, es la doctrina Monroe en 1938—fué ésta: 1) que no concordaba con la política de los Estados Unidos tomar parte en la política y las guerras de las potencias europeas en asuntos relacionados con esas potencias solamente; 2) que los Estados Unidos considerarían como manifestación de una actitud no amistosa para con ellos el que cualquier potencia europea se ingiriese o tratase de ingerirse en el sistema político del continente americano o adquiriese nuevos territorios en él.

La primera de estas declaraciones nació de la experiencia que los estadistas de los Estados Unidos habían tenido durante los tiempos coloniales y la lucha por la independencia. Fué la reiteración de una política que ya había cristalizado en la alocución de despedida de George Wáshington.

La segunda declaración nació del movimiento de independencia que en 1823 estaba ya esparcido por todo el Nuevo Mundo y que ninguna potencia europea estaba entonces dispuesta a reconocer como legítimo. Era la política que decía: *¡Europa! ¡en este hemisferio no metas la mano! ¡La*

*América para los americanos!* Era la política que aún perdura, aunque Europa no la aceptó sino después de muchos años.

Las tres primeras décadas de la doctrina Monroe presenciaron una serie de desafíos abiertos de que los Estados Unidos prefirieron no hacer caso. La verdad es que a este país le hubiera sido imposible resistir solo. Durante aquellos años, la América del Sur salvó su libertad, no con la fórmula de la doctrina Monroe, sino por los esfuerzos de sus propios hijos, quienes rechazaron la invasión francesa en el territorio del Plata de 1838 a 1839, y la anglofrancesa en la misma región de 1845 a 1849. Los Estados Unidos estaban a la sazón atareados en disputas con la Gran Bretaña y con México, y el presidente Polk no habría podido ayudar a la Argentina, aun cuando él y su pueblo hubieran querido hacerlo.

En realidad, la doctrina Monroe no ha sido invocada hasta hoy día para proteger a las repúblicas del ABC contra ninguna amenaza o acto de invasión. Sin embargo, esto no quiere decir que tal amenaza no se presentará nunca.

Durante el siglo diecinueve la doctrina Monroe, que en un principio fué, por decirlo así, sólo una declaración política del poder ejecutivo, vino a ser un factor importante en las relaciones de los Estados Unidos con los demás países. Por varias décadas no causó grande impresión en el mundo; pero los acontecimientos de 1864 a 1865, sea que se consideren en relación con la intervención francesa en México, o en relación con la invasión de la isla de Santo Domingo por España, o en rela-

ción con la guerra del Pacífico, demuestran que la doctrina había logrado el respeto del imperialismo europeo y merecido la gratitud de las repúblicas americanas. Después de la crisis angloamericana de 1895, por la cuestión de Venezuela, la doctrina Monroe ha detenido la mano de la nación más poderosa del mundo, la cual desde entonces, o por lo menos desde 1902, siempre ha reconocido la justicia de la doctrina. En 1895, en su ultimátum a la Gran Bretaña, el secretario de Estado Olney encomiaba demasiado la doctrina, calificándola de doctrina de "derecho público americano," carácter que ningún gran publicista hubiera podido darle entonces. No obstante que la Gran Bretaña aceptó la doctrina como principio de diplomacia digno de respeto, ninguna otra gran nación se avino a hacer lo mismo hasta el año de 1919. Varios países esperaban para atacarla otra oportunidad como la de 1864 a 1865.

Se puede decir que antes de 1903 la doctrina Monroe no despertó gran desconfianza entre las naciones del Nuevo Mundo. Sólo las del Viejo Mundo la miraban de mal ojo. Pero ¿qué ha pasado con la doctrina desde 1903, desde la intervención en Panamá?

Como vosotros sabéis, ésta fué la primera de una serie de intervenciones de los Estados Unidos en el Caribe, desde 1903 hasta 1915, las cuales convencieron a muchos pensadores latinoamericanos de que la República del Norte, mientras pretendía mantener el Nuevo Mundo libre de la intervención imperialista europea, se reservaba para sí el derecho exclusivo de intervención.

Esto lo vieron en la intervención que empezó en 1905 en la República Dominicana, en Nicaragua en 1912, en Haití en 1915. El examen de la historia de cada una de estas intervenciones es desgraciadamente ajeno al objeto de esta conferencia, y por falta de tiempo no entro aquí en él. Tal vez en mi próxima plática aborde el asunto. Permitidme, sin embargo, hablaros de los rasgos más salientes de cada una de esas intervenciones, aunque sea brevemente.

El presidente Theodore Roosevelt fué el responsable de la intervención en Panamá en 1903, en su afán de obtener el terreno necesario para el canal y empezar la construcción. Según sus propias palabras, él "se apoderó de la zona del canal."

No creo que ningún hombre ilustrado quiera justificar tal acto ante el juicio de la historia. El presidente pudo haber conseguido un canal en Panamá o en Nicaragua si hubiese tenido un poco más de paciencia diplomática, sin recurrir a medios censurables.

Los Estados Unidos descargaron la conciencia respecto de esa violación permanente del suelo colombiano ratificando en 1921 un tratado con Colombia, por el cual ésta aceptó una indemnización de 25.000.000 de dólares. Yo soy uno de los que hubieran incluido en tal tratado la satisfacción que había formulado el secretario de Estado Bryan, la cual los senadores amigos del presidente Roosevelt se negaron a aprobar, aunque aparecía en el proyecto original del tratado. Si bien pocas son las razones que puedan aducirse para justificar a Theodore Roosevelt por haberse "apode-

rado ” de la zona del canal, hay mucho que decir respecto de la relación del canal con las libertades del Nuevo Mundo en nuestros días.

La intervención en la República Dominicana, que empezó en 1905, se debió al hundimiento de sus finanzas y a la amenaza de intervención por parte de potencias europeas, como lo habían hecho en Venezuela en 1902. Vosotros recordaréis que en 1902, Alemania y la Gran Bretaña, apoyadas por Italia, destruyeron las fuerzas navales venezolanas, bombardearon los fuertes del país y estaban a punto de desembarcar tropas y tomar el control de las aduanas, como había sucedido en Egipto.

Debido a los Estados Unidos, el asunto se sometió al arbitraje. Pero en el arbitraje referente de La Haya, en 1904, se decidió que los países que habían recurrido a la fuerza tendrían preferencia en las adjudicaciones arbitrales resultantes. Las naciones que no habían empleado la fuerza armada debían, según el fallo, esperar la satisfacción de sus reclamaciones hasta que las de las otras naciones se hubiesen satisfecho. El presidente Roosevelt temía que surgiese una situación análoga en la República Dominicana en 1905. Si los Estados Unidos no intervenían allí, seguramente lo harían los países europeos, y esa intervención se efectuaría demasiado cerca del canal, amenazándolo. El presidente decidió entonces que, si debía haber intervención, la posición estratégica de Santo Domingo respecto del proyectado canal y por ende de las comunicaciones navales de los Estados Unidos en los dos océanos,

imponía a éstos ineludiblemente la política de ser ellos mismos la nación que interviniese. Tenía presentes la decisión reciente del tribunal de La Haya, que había premiado el empleo de la fuerza, y también la posibilidad de otra tentativa contra la doctrina Monroe.

La intervención en Haití en 1915 fué motivada por la completa desaparición de la ley y el orden en el país y por la gran matanza de Puerto Príncipe, en donde peligraba la vida de los extranjeros. No había peligro de una intervención europea en 1915, pero en 1913 y en los primeros meses de 1914 ese peligro difícilmente se pudo conjurar. Los Estados Unidos se arrogaron el derecho de instalar un protectorado en aquella república para proteger la vida de los residentes extranjeros e incidentalmente la de los haitianos también.

La intervención en Nicaragua, que empezó en 1912, obedeció al deseo de los Estados Unidos de evitar el fracaso de la estructura política de la federación centroamericana, la cual había sido formada con el apoyo de México y de los Estados Unidos mismos en San José de Costa Rica en 1906 y corría peligro a causa de las usurpaciones y violaciones de tratados por el dictador Zelaya.

Todas esas intervenciones ocurrieron en un tiempo que hoy nos gusta considerar como época pasada, la época antes de Versalles, antes del pacto de París, antes de Montevideo, antes de Buenos Aires. La liquidación de este imperia- lismo en los últimos años debe desarmar la suspi- cacia y el escepticismo de cuantos hayan creído que los Estados Unidos se han hecho acreedores

a la mala voluntad de sus vecinos en el Nuevo Mundo. Es la respuesta a los que estaban convencidos de que el imperialismo norteamericano, en verdad un fenómeno de corta duración en la historia de los Estados Unidos, dejaría más de una huella en la soberanía de los otros países de este continente, o cercenaría la libertad de sus pueblos.

Sin seguir adelante con este tema, voy solamente a ocuparme en la relación de la doctrina Monroe con esa ola de imperialismo, porque la doctrina Monroe, después de todo, es el asunto principal de nuestra plática de esta noche.

La intervención en la República Dominicana fué un acto a que los intereses vitales de los Estados Unidos, en el mundo de entonces, los hubieran obligado, aun cuando nunca ni siquiera se hubiese oído hablar de la doctrina Monroe. Sin embargo, el presidente Theodore Roosevelt, saliéndose innecesariamente y sin razón de las vías ordinarias, ligó la intervención con la doctrina Monroe por medio de su llamado "corolario," declaración dogmática que apenas sobrevivió a su autor. Lo que él dijo, y lo que contribuyó más que todo a confundir la doctrina Monroe en el ánimo de nuestros amigos de la América latina y a ofuscar a millones de ciudadanos de los Estados Unidos; lo que, junto con la intervención de Panamá en 1903, originó el concepto del *Coloso del Norte*, en vez del más verdadero del *buen vecino*, fué lo siguiente:

"Por algún tiempo ha sido evidente," dijo el presidente Theodore Roosevelt, "que aquellos que disfrutaban de los

beneficios de la doctrina Monroe deben aceptar ciertas responsabilidades junto con los derechos que ella confiere; y que la misma proposición se aplica a aquellos que sostienen la doctrina. Es preciso repetir a menudo y muy enfáticamente que los Estados Unidos no tienen el menor deseo de expansión territorial a costa de ninguno de sus vecinos del sur, y que no harán de la doctrina Monroe un pretexto para tal expansión . . . La justificación de los Estados Unidos al tomar esta carga e incurrir en esta responsabilidad está en el hecho de que es incompatible con la equidad internacional que los Estados Unidos rehusen permitir a otras potencias recurrir al único medio de que disponen para satisfacer las reclamaciones de sus nacionales acreedores, y sin embargo rehusen emplear ellos mismos medios análogos para hacerlas satisfacer."

Toda la significación de estas palabras la comprendieron mucho más pronto nuestros aprensivos amigos de la América latina que la gente reflexiva de los Estados Unidos. La declaración, que en realidad nunca fué necesaria, la relacionaron los latinoamericanos con la reciente intervención de los Estados Unidos en Panamá en noviembre de 1903, más bien que con la cuestión de 1895 sobre los límites de Venezuela, la controversia sobre la deuda de Venezuela de 1902 a 1903, y la decisión del Tribunal de La Haya de 1904. Nuestros vecinos empezaron a ver lógica donde no la había: una cadena de intervenciones que se extendía desde 1898 hasta sus propios días, por el Coloso del Norte, que se alzaba con un pie en Norteamérica y el otro en Sudamérica. No deja de ser natural que tal imagen se haya prestado a manifestaciones emocionales y que aun haya convencido a algunos individuos escrupulosos; pero en realidad esta imagen fué un espejismo que los diplomáticos europeos, por razones que se hacen

más y más evidentes cuando se estudian los acontecimientos de Europa desde 1914, pintaron con colores todavía más sombríos y alarmantes que los perceptibles a través de las brumas engañosas del Caribe. Ciertas incompatibilidades de cultura y genio contribuyeron a avivar este sentimiento de alarma y aun a darle plausibilidad. Una de las tareas de los estadistas norteamericanos desde la guerra mundial ha sido desvanecer la impresión desastrosa causada por la interpretación que el presidente Roosevelt dió a la doctrina Monroe. En particular, la tarea de los presidentes Hoover y Franklin D. Roosevelt ha sido repudiar el corolario Roosevelt de la doctrina.

Antes de pasar a la situación diplomática, distinta de la anterior en sumo grado, creada por los resultados de la guerra mundial, bueno es hacer notar el concepto de Woodrow Wilson acerca de la doctrina Monroe. La convicción de Wilson era—como ha sido la de sus conciudadanos—que la doctrina Monroe no daba a los Estados Unidos el derecho de intervenir en el resto del Nuevo Mundo simplemente porque prohibía la intervención a las potencias no americanas. Él no creía, ni ningún otro presidente norteamericano ha creído nunca, que la doctrina Monroe fuese una reclamación del derecho exclusivo de precedencia en la conquista. Ni siquiera creía en el corolario Roosevelt de que, por cuanto los Estados Unidos reconocían ciertas responsabilidades protectoras impuestas por la doctrina Monroe, debían en consecuencia ser responsables del buen comportamiento de todos los países del Caribe.

Es verdad que Wilson patrocinó la intervención en Haití, por emergencia especial, lo cual dió lugar al establecimiento de un protectorado temporal allí; pero también es verdad que se mostró solícito en probar al mundo las buenas intenciones y el buen proceder de los Estados Unidos. Su política con respecto a la América latina envolvía estos principios:

1. Repetición de las declaraciones de su predecesor, el presidente Taft, de que los Estados Unidos no tratarán en lo futuro de adquirir por conquista ni un palmo más de territorio.

2. La política de atender a situaciones urgentes, si fuere posible, en consulta con las naciones latinoamericanas, de manera que pueda evitarse toda intervención, por lo menos sin autorización de un mandato explícito. (Esto se invocó en sus enojosas pero pacientes relaciones con México.)

3. La aplicación a toda la América latina de la política poco antes adoptada con respecto a la América Central y México, es decir, el no reconocimiento de gobiernos establecidos por golpes revolucionarios. (Esta bien intencionada política resultó imposible de aplicar, y ya no rige.)

4. La panamericanización de la doctrina Monroe por medio del pacto que propuso en 1916, que hubiera garantizado solemnemente la integridad territorial y la independencia política de todas las partes contratantes. Este pacto declaraba:

“Artículo I.—Que las altas partes contratantes de este pacto y convenio solemne se unen por él en una garantía común y mutua de la integridad territorial y la independencia política bajo la forma republicana de gobierno.

“Artículo II.—Para dar aplicación definitiva a la garantía declarada en el artículo I, las altas partes contratantes convienen separadamente en hacer sin demora un esfuerzo por llegar a un arreglo de todas las disputas referentes a límites o territorios que ahora estén pendientes entre ellas, por convenios amistosos o por medio del arbitraje internacional.”

Ciertas naciones del Nuevo Mundo enredadas entonces en controversias de límites no estaban aún listas para firmar el propuesto compromiso. Entre tanto la crisis de la guerra mundial sedujo a los Estados Unidos a su vórtice, y Woodrow Wilson, en la Conferencia de Paz de París, llevó su idea general de la panamericanización de la doctrina Monroe hasta el punto de hacer en el artículo X del convenio de la Sociedad de las Naciones la siguiente declaración, que no era nada menos que la universalización de la doctrina: “Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y preservar contra la agresión externa la integridad territorial y la independencia política existente de todos ellos.”

Una de las causas principales de oposición a la Sociedad de las Naciones del presidente Wilson fué el sentimiento de que ella dejaría la doctrina Monroe a la interpretación de un congreso internacional compuesto principalmente de naciones no americanas, mientras que la política tradicional de los Estados Unidos había sido, antes de Wilson, reservarse la libertad completa de dar su propia interpretación unilateral a la doctrina. Se le instó que obtuviese la adopción de una reserva clara en el pacto para conservar esta libertad de interpretación unilateral. El resultado

fué el ambiguo artículo XXI del pacto, que dice: "Nada en este pacto será considerado como que afecte la validez de los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, o convenciones regionales como la doctrina Monroe, para asegurar la conservación de la paz." Un español burlón, preguntándose a sí mismo: "¿Qué es una convención regional como la doctrina Monroe?" contestó: "Es un hipopótamo como un pez."

El que los Estados Unidos no ratificasen el tratado de Versalles ni el pacto de la Sociedad de las Naciones se debió: 1) a la imprudencia del presidente Wilson en prescindir del control del congreso, incluso el senado, por su oposición política tras las elecciones de congresistas de 1918; 2) a la enconada política nacional de los partidos; 3) a la creencia muy común de que no era buena política para los Estados Unidos abandonar la parte de la doctrina Monroe que, repitiendo las máximas de la alocución de despedida del presidente Wáshington, declaraba: "En las guerras de las potencias europeas, en los asuntos relativos sólo a esas potencias, nosotros no hemos tomado nunca parte alguna, ni concuerda con nuestra política el hacerlo. Solamente cuando se violan o se amenazan seriamente nuestros derechos, nos resentimos del agravio o hacemos preparaciones para nuestra defensa. Por necesidad, estamos más estrechamente ligados con los movimientos de este hemisferio, y ello por causas que no pueden dejar de ser evidentes a ningún observador culto e imparcial. El sistema político de

las potencias aliadas es esencialmente distinto del de América en este respecto.”

De entonces acá la opinión general del pueblo de los Estados Unidos ha confirmado muy patentemente la oposición a la Sociedad de las Naciones. Baste decir que desde 1920 ningún partido político ha estado nunca dispuesto a abogar por la entrada de los Estados Unidos en ella. Los sucesos del Viejo Mundo desde 1923 han confirmado nuevamente la política de aislamiento, llamada ahora “neutralidad,” tanto en las deliberaciones del gobierno como en la opinión popular. Al reflexionar en este alejamiento decidido, por parte de los Estados Unidos, de la Sociedad de las Naciones y de compromisos políticos no americanos, es digno de recordar que el plan de Woodrow Wilson para una Sociedad de las Naciones era fundamentalmente para una sociedad de naciones democráticas. Esto ya no es posible, ni lo ha sido desde 1923.

La repudiación de la Sociedad de las Naciones en 1920 por la patria de su verdadero fundador dió fin a la idea de Wilson de universalizar la doctrina Monroe. Ni se realizó la idea de panamericanizarla. Sin embargo, la idea de panamericanizarla se mantuvo viva en las muy palpables propuestas del doctor Baltazar Brum, el distinguido estadista uruguayo, y hoy día parece que marchamos constantemente en esa dirección, aun cuando el plan no recibió apoyo en la Conferencia de Paz de Buenos Aires, en diciembre de 1936.

Mientras el senado de los Estados Unidos debatía por segunda vez la Sociedad de las Na-

ciones, la república de El Salvador, en vísperas de unirse a la Sociedad, envió una nota a Wáshington en que preguntaba qué era en realidad la doctrina Monroe, mencionada en el artículo XXI del pacto de la Sociedad. Estando el senado todavía deliberando (rechazó la Sociedad de las Naciones por la segunda y última vez el 19 de marzo de 1920), el secretario de Estado Colby contestó, el 2 de marzo, que la doctrina Monroe había sido definida por el presidente Wilson en su discurso del 6 de enero de 1916 ante la Segunda Conferencia Científica Panamericana. El presidente había dicho entonces de la doctrina Monroe que "siempre ha sido sostenida y siempre lo será" por los Estados Unidos "bajo su propia responsabilidad," agregando luego: "La doctrina Monroe exigía meramente que los gobiernos europeos no intentaran extender sus sistemas políticos aquende el Atlántico. No daba a conocer cómo se proponían los Estados Unidos emplear su poder en este continente. Era una advertencia preventiva, pero no comprendía promesa alguna en cuanto a lo que los Estados Unidos pensasen hacer con el protectorado implícito y parcial que aparentemente trataban de establecer aquende el mar; y creo que vosotros me apoyaréis en la afirmación de que han sido los temores y sospechas a este respecto lo que ha impedido hasta ahora mayor intimidad y mayor fe y mayor confianza entre las naciones de América." El presidente quiso apaciguar estos temores y sospechas con su proyectado pacto panamericano. Cuando este proyecto se incorporó en el pacto de la

Sociedad de las Naciones, más amplio aún, y el senado rechazó la Sociedad, los Estados Unidos volvieron a la política de mantener la doctrina Monroe bajo su propia responsabilidad. Pero las naciones latinoamericanas continuaron sospechosas de la doctrina así entendida y sostenida. En 1928 Costa Rica solicitó del Consejo de la Sociedad de las Naciones una definición de la doctrina Monroe según se menciona en el artículo XXI del pacto de la Sociedad. El Consejo contestó que ese artículo no afectaba la validez de la doctrina Monroe ni de los tratados anteriores de arbitraje, los cuales se mencionan en el artículo XXI (esto, en realidad, ya lo había afirmado el pacto mismo), y que la Sociedad de las Naciones no daba por su cuenta a la doctrina amplitud mayor que la que antes tenía, y se refirió a la nota de los Estados Unidos a El Salvador, del 2 de marzo de 1920.

México en 1931, y la Argentina en 1933, al ingresar en la Sociedad de las Naciones, declararon expresamente que lo hacían sin reconocer la doctrina Monroe mencionada en el pacto.

Las administraciones republicanas que siguieron a la de Wilson hicieron mucho por recortarle a la doctrina Monroe el "corolario Roosevelt," formulado por un presidente republicano anterior para justificar la intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana en 1905. Los Estados Unidos ratificaron en 1924 la llamada convención Gondra, firmada en la Quinta Conferencia Interamericana en Santiago en 1923, convención que ha reemplazado, por un tratado multilateral

entre las naciones americanas, la serie de tratados de conciliación Bryan, anteriormente en vigor bilateralmente entre los Estados Unidos y cada uno de otros países. Las naciones americanas, incluso, por supuesto, los Estados Unidos, adoptaron en la Conferencia Interamericana de 1928, celebrada en la Habana, una resolución que proscribía la guerra como instrumento de política nacional (esto tuvo lugar en medio de las negociaciones que más tarde, en el mismo año, culminaron en el pacto de París), y otra para el arbitraje obligatorio de toda disputa justiciable, con la disposición de que excepciones mínimas a las cuestiones justiciables serían determinadas por una conferencia especial sobre arbitraje y conciliación convocada para reunirse en Wáshington el año siguiente. Tanto en la Conferencia de Santiago en 1923, como en la Conferencia de la Habana en 1928, la mayoría de las naciones latinoamericanas pusieron de manifiesto un sentimiento de antagonismo hacia los Estados Unidos (a causa de la intervención norteamericana que entonces ocurría en el Caribe y la América Central) que restringió las posibilidades de lograr resultados más trascendentales. A pesar de que la intervención de los Estados Unidos que entonces se efectuaba en Nicaragua y de que la presencia de los soldados de la marina norteamericana que aún continuaba en Haití contribuyeron a prolongar la vacilación entre las delegaciones de los otros países, la Conferencia Interamericana de la Habana, en 1928, dió verdadero ímpetu al movimiento panamericano, que desde entonces ha

continuado avanzando sin oposición, a medida que el carácter verdadero y fundamental de la doctrina Monroe se ha comprendido más y más claramente así en los Estados Unidos como en la América latina.

Como para elucidar la relación de la doctrina Monroe con la política exterior de los Estados Unidos, el Departamento de Estado preparó, después de la Conferencia de la Habana, el *Memorándum Clark sobre la doctrina Monroe*, fechado el 17 de diciembre de 1928 y publicado más tarde, en 1930, con el imprimátur de dicho departamento y la firma del subsecretario de Estado. El propósito principal del *Memorándum* parece haber sido repudiar, por exegesis histórica, el "corolario Roosevelt" como interpretación injustificable de la doctrina Monroe. Los discursos públicos del secretario de Estado, Henry L. Stimson (6 de febrero de 1931), y del nuevo subsecretario, W. L. Castle (4 de julio de 1931), corroboran esta interpretación conciliadora. Mr. Stimson dijo: "La doctrina Monroe fué una declaración de los Estados Unidos contra Europa—no de los Estados Unidos contra la América latina." Mr. Castle declaró que la doctrina Monroe "no confiere a los Estados Unidos una posición de superioridad," y dijo que erróneamente se había creído que ella da a los Estados Unidos el derecho de intervenir en los asuntos internos de otras naciones. Los Estados Unidos dieron a las otras repúblicas americanas nuevas pruebas de que ellos no interpretarían la doctrina Monroe de un modo imperialista, firmando los dos tratados proyecta-

dos por la Conferencia Especial de Wáshington de 1929, la convención general de conciliación interamericana, y el tratado general de arbitraje interamericano.

La estructura de la paz interamericana erigida desde 1923, y más particularmente desde 1928, impide la posibilidad de intervenciones norteamericanas como las que ocurrieron en el Caribe. Estos protectorados transitorios se han liquidado o están en vía de rápida liquidación. Desde 1928 los Estados Unidos se han obligado una y otra vez por tratados celebrados dentro de la hermandad panamericana a todos los procedimientos concebibles para el ajuste pacífico de las disputas internacionales, y contra el recurso a la guerra como instrumento de política nacional. Además, existe la convención interamericana sobre los derechos y obligaciones de las naciones, firmada en Montevideo en 1933 y ratificada por los Estados Unidos en 1934, la cual declara (entre otras cosas importantes) que "ninguna nación tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos ni externos de ninguna otra." Es verdad que en 1933, mientras se trataba de elucidar mejor la interpretación de esta cláusula, el secretario Hull añadió una reserva que, aun cuando comprometía a los Estados Unidos a una política de paz escrupulosa, podría interpretarse como justificativa de la intervención "de acuerdo con el derecho internacional según se reconoce e interpreta generalmente." Pero todas las dudas acerca de esto (que en sí mismas no dejan de tener su razón) desaparecen con el protocolo especial firmado en

Buenos Aires en 1936 y ratificado por los Estados Unidos, por el cual “las altas partes contratantes declaran inadmisibile la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, por cualquier razón, en los asuntos internos o externos de cualquiera otra de dichas partes.”

La política exterior de los Estados Unidos, inclusive la doctrina Monroe, se ha amoldado a las verdaderas tendencias del panamericanismo. Al comprometerse a no recurrir a la guerra como instrumento de política nacional y a no intervenir en los asuntos internos ni externos de ninguna otra nación, los Estados Unidos no tuvieron por móvil la existencia de mil ciento ochenta y ocho millones, seiscientos sesenta y cinco mil cuatrocientos dólares (\$1.188.665.400) de bonos sudamericanos cuyos intereses no se han pagado desde hace años, que aún quedan de una deuda total de mil quinientos sesenta y cuatro millones ciento dieciséis mil ochocientos sesenta (1.564.116.860) dólares contraída en los Estados Unidos, según los datos estadísticos de 1935.

La doctrina Monroe no ha impedido de ningún modo el que las repúblicas latinoamericanas se hagan miembros de la Sociedad de las Naciones y cooperen ampliamente con ella. Ni tampoco la estructura de la paz interamericana ni la política observada por los Estados Unidos de acuerdo con ella se han opuesto a los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones ni de potencias no americanas en pro de la paz en la América del Sur. Los Estados Unidos sancionaron de buen grado y sin reparo los esfuerzos de la Sociedad de las

Naciones en la disputa de Leticia entre el Perú y Colombia y sus gestiones para poner fin a la guerra del Chaco entre Bolivia y el Paraguay, y cooperaron en la prohibición acordada por la Sociedad de suministrar armas y municiones a las dos repúblicas contendientes, promulgando en el congreso una ley (28 de mayo de 1935) que facultaba al presidente para prohibir la venta de armas y municiones a dichos beligerantes, lo cual hizo el presidente inmediatamente. Los Estados Unidos no han estorbado los arbitrajes entre repúblicas latinoamericanas y naciones no americanas. Así, por ejemplo, aceptaron el laudo dado en 1932 por el rey de Italia, que otorgaba a Francia, en su disputa con México, la isla de Clipperton, como a 2100 kilómetros al oeste del canal de Panamá—caso muy distinto en principio del arbitraje de límites entre Venezuela y la Gran Bretaña en 1896.

Todos vosotros conocéis mejor que yo los detalles de las numerosas convenciones que forman la estructura panamericana de la paz, sistema de seguridad colectiva sin compulsión—la convención Gondra de 1923, la repudiación de la guerra como instrumento de política nacional en 1928, el tratado de arbitraje de Wáshington de 1929, el tratado de conciliación de Wáshington de 1929, el pacto de la Argentina de 1933 contra la guerra, y los notables tratados de Buenos Aires de 1936, para reforzar los anteriores por todo medio pacífico concebible.

En este nuevo orden de cosas y de ideas, en esta nueva profesión de fe, como la he llamado,

los Estados Unidos se han declarado decidida y entusiastamente contra las intervenciones, como las ocurridas en la primera década de este siglo. Juzgadas desde el punto de vista de la verdadera concatenación histórica, esas intervenciones no han tenido las consecuencias calamitosas que en su tiempo se temían. La libertad de los países donde ocurrieron, sus recursos económicos y su independencia política y territorial (con excepción de la separación de Panamá) han permanecido intactos.

El estudiante imparcial de la historia será el primero en llamar la atención, como creo haberla llamado yo mismo en el curso de esta conferencia, sobre el hecho de que por muchos años la doctrina Monroe fué poco más que una frase de esperanza formulada por una nación comparativamente débil, y en recordar que la protección real que la doctrina ha prestado en tiempos de crisis a las regiones del extremo sur de este hemisferio ha sido insignificante. Fueron los ciudadanos de la región del Plata quienes por sus propios esfuerzos rechazaron las invasiones europeas de la cuarta y quinta décadas del siglo diecinueve. Sin embargo, en los años transcurridos desde 1865, la situación ha sido distinta. En varias ocasiones la doctrina ha sido una protección para las naciones del Caribe contra la intervención de Europa; y no cabe duda de que su existencia ha sido la fuerza principal de protección contra ciertas amenazas potenciales de intervención que desde entonces ha habido en el Brasil y en otras partes. Si no hubiera sido por la doctrina Monroe, sobre

todo en el último medio siglo, la historia del Nuevo Mundo podría haberse desarrollado más de acuerdo con el modelo imperialista del Viejo Mundo. Basta comparar la expansión del imperialismo europeo en Asia y África con la estable independencia del continente americano. El mapa del Nuevo Mundo con la doctrina Monroe y el del Viejo Mundo sin ella cuentan por sí mismos el cuento, y los comentarios huelgan.

Estudiada benévolamente en su más amplio plan general, con la debida tolerancia y comprensión de ciertas aberraciones aparentes, la doctrina Monroe ha sido acreedora a la gratitud del Nuevo Mundo, y en la actualidad lo es más que nunca.

La doctrina Monroe de nuestros días significa esto: *¡América para los americanos! ¡Viejo Mundo, en el Nuevo no metas la mano!* más un cuerpo de compromisos de que ni los Estados Unidos ni ninguna otra república americana, en circunstancia alguna, se apoderará total ni parcialmente del territorio de ninguna otra, siendo todas iguales ante el derecho internacional.

He dicho que hoy día la doctrina significa lo que Monroe dijo en 1823: *¡En el Nuevo Mundo no metáis la mano!* Ahora bien, ¿está actualmente el Nuevo Mundo en peligro de alguna agresión del Viejo Mundo? El enorme cambio en la política internacional que acompañó a la caída de Alemania en 1919, y la posición grandemente fortalecida de los Estados Unidos, parecían entonces demostrar que ya no había ningún peligro real de violación de la doctrina Monroe. El Nuevo Mundo parecía estar a salvo, como parecía

estarlo el sistema democrático. Hoy sabemos que en 1919 el mundo no se hizo seguro para la democracia, que a la hora de ésta se ve repudiada y atacada en gran parte de Europa y Asia. El mapa del poder político y militar de Europa en 1938 no es ya lo que era en 1919. El Viejo Mundo nunca ha sido más volátil, mas explosivo. Cualquier día puede estallar. Si esto sucediere, el Nuevo Mundo bien puede ser el único refugio que quede a la clase de civilización que todos los hijos de este continente hemos amado desde los albores de nuestra independencia. Una redistribución revolucionaria del poder en el equilibrio europeo, como resultado de una guerra, o aun de cambios pacíficos, no sólo es posible sino que parece inminente en Europa. Allí únicamente la Gran Bretaña ha aceptado de buen grado la doctrina Monroe, aun cuando la Francia republicana, a pesar de que sus publicistas han vilipendiado la doctrina a menudo, no ha mostrado en este siglo ninguna disposición a violarla. En el caso de una redistribución del poder en Europa, las naciones militaristas pueden adquirir la supremacía y, en simpatía o alianza con las naciones militaristas triunfantes en Asia, hallarse en situación de desafiar el viejo aforismo de no meter la mano en el Nuevo Mundo. No es del todo inconcebible que estas potencias quisiesen entonces invadir con su política de la fuerza el Nuevo Mundo y, una vez con el pie dentro, política o físicamente, transferir a nuestro feliz hemisferio los vicios de las alianzas y contraalianzas, armamentos y contraarmamentos, reclutamientos y

contrarreclutamientos; en suma, toda la carga abrumadora de la rivalidad nacionalista y el imperialismo con los desastres consiguientes.

En presencia de este peligro posible (y no es un peligro imaginario), ¿qué defensas hay para proteger este Nuevo Mundo como santuario de la civilización con libertad? Primero y ante todo, tenemos la doctrina Monroe.

¿Es la doctrina Monroe una protección verdadera? Lo es y lo será sólo mientras la armada de los Estados Unidos sea adecuada a su propósito de defensa y tenga el uso libre del canal de Panamá, y sólo mientras los pueblos americanos, principalmente el de los Estados Unidos, estén resueltos a combatir por la doctrina. ¿Estará dispuesto el pueblo de los Estados Unidos a combatir por ella? Llegado el caso, ¿combatirá por ella? Pregunta es ésta muy difícil de contestar. Hay que confesar que, si bien los dos grandes partidos políticos de los Estados Unidos secundan ambos la política del buen vecino, en el país no existe la convicción unánime de que el pueblo norteamericano sin duda alguna combatiría por la independencia de cualquier república de la América del Sur. Dentro de ambos partidos hay muchos patriotas sinceros que se preguntan si la política del buen vecino no es demasiado unilateral y si vale la pena correr a la defensa de repúblicas distantes que prefieren otorgar sus favores diplomáticos y económicos a naciones del Viejo Mundo abiertamente hostiles a la ideología emancipadora y bolivariana del Nuevo. Estos patriotas dudan de la verdadera reciprocidad

diplomática de la política del buen vecino. Yo no diré si tienen razón o no, aunque espero que no la tengan. Pero, de todos modos, su actitud influye mucho en el problema de si los Estados Unidos se lanzarían a la guerra para proteger o libertar cualquier parte del Nuevo Mundo que fuese agredida por naciones no americanas.

Hay otro factor que tener en cuenta. Mi patria está hoy poseída de un profundo pacifismo, resultado, entre otras causas, de la desilusión con la guerra mundial y sus consecuencias. Miles de estudiantes hacen ahora voto de no volver a combatir en la guerra a no ser que el territorio continental de los Estados Unidos sea invadido. Muchos que no hacen ninguna declaración abierta, sin duda piensan lo mismo. Si este escepticismo de desaliento se apoderara de la mayoría de los electores del país, ello indicaría definitivamente que los Estados Unidos no harían la guerra para mantener la doctrina Monroe. El clero, los maestros de escuela y muchas otras personas influyentes están predicando este sentimiento a los cuatro vientos. Es un sentimiento ciego e insensato, pero es un hecho. Una de sus razones de ser, fuera del desengaño que vino tras la guerra mundial, es la idea de miles de jóvenes norteamericanos, ardorosos pero mal informados, de que la doctrina Monroe es algo así como un opio nacional. Sin reflexionar, han tomado a pecho las acusaciones sentimentales que le han hecho varios de nuestros amigos del sur, entre ellos algunos intelectuales. Yo creo que tales acusaciones caracen de fundamento y se deben a falta

muy general de comprensión por parte tanto de los norteamericanos como de los latinoamericanos. No hay duda de que, si esta falta de comprensión continúa y si esta actitud llega a dominar la política del continente, a pesar del carácter esencialmente protector de la doctrina Monroe y a pesar de los compromisos y promesas del Buen Vecino del Norte que la respaldan, acabarán por agotar su savia. El Nuevo Mundo quedará entonces a la merced del primer triunfo decisivo del militarismo y de la política de la fuerza en el Viejo Mundo.

La doctrina Monroe hoy día, en su forma prístina y noble espíritu, desembarazada del positizo corolario de Theodore Roosevelt, fortificada con los compromisos contra toda intervención, sigue siendo el baluarte de la libertad en el Nuevo Mundo, el voto de defender y conservar la independencia de este continente como morada inviolable de la única clase de civilización que aquí nos cuadra. Si ese baluarte no ha de desmoronarse y desplomarse, no debemos descuidarlo; antes bien, debemos fortalecerlo más y más y estar resueltos a combatir por él.

## VII

### LOS ESTADOS UNIDOS Y EL CANADÁ

**E**L NUEVO Mundo es un mundo de buenos vecinos; el Viejo Mundo, un mundo de vecinos desconfiados que malbaratan el patrimonio de la civilización en armamentos para atacarse los unos a los otros. A distinción de lo que sucede en el Viejo Mundo, en el Nuevo Mundo no hay fronteras fortificadas. Nada pone tan de manifiesto la diferencia entre la política de paz de nuestro continente y la política del poder—de la fuerza—del antiguo como este hecho notorio de que aquí cada nación confía en sus vecinos hasta el punto de ni siquiera pensar en fortificar sus fronteras.

Este espectáculo de buenos vecinos asombra al Viejo Mundo, que en vano suspira por condición análoga. Sus buenos observadores señalan la frontera de 4800 kilómetros entre el Canadá y los Estados Unidos, sin una sola fortificación, como símbolo de paz. Pudieran también reflexionar sobre muchas otras de las fronteras no fortificadas de nuestro continente: la que separa de México a los Estados Unidos, la entre Chile y la Argentina, y la inmensa línea de límites que circunda al Brasil—la frontera sin fortificaciones más larga del mundo. Sin embargo, los historiadores han dado en el hábito de hacer resaltar la frontera entre el Canadá y los Estados Unidos como ideal

a este respecto. Quizá ello se deba a que entre los dos países ha reinado la paz durante un siglo. De todos modos, esa frontera no fortificada es el símbolo de las relaciones entre los Estados Unidos y el Canadá, como la paz misma es hoy el símbolo del Nuevo Mundo.

Con excepción de Suecia y Noruega, donde accidentalmente existe otra larga frontera sin defensas (la única de importancia que queda en Europa), no hay en el mundo otros dos países cuyos intereses económicos, sociales, políticos y culturales sean tan semejantes como los Estados Unidos y el Canadá, aunque me apresuro a decir que en cuanto a eso, los países de la América latina no distan mucho de estos dos. En el Canadá y los Estados Unidos hablamos una misma lengua, o, mejor dicho, unas mismas lenguas, y tenemos, como vosotros los hispanoamericanos, unos mismos antecedentes coloniales (los nuestros son ingleses, franceses y aun españoles). Los dos países tienen poco más o menos unos mismos entronques raciales, así originales como de inmigración; sistemas políticos y problemas económicos muy semejantes; una misma unidad monetaria; un mismo ambiente religioso y cultural; un mismo plan general de educación; unas mismas tendencias intelectuales. Les son también comunes muchos problemas extranjeros, aunque el Canadá permanece unido al Imperio Británico y por tanto ligado con el Viejo Mundo, al paso que los Estados Unidos se adhieren, o por lo menos han hecho voto de adherirse, al sistema político panamericanista del Nuevo Mundo.

Ante esta notabilísima semejanza de instituciones y de raza, la primera pregunta que naturalmente se le ocurre a quien estudia la historia y la política (pregunta análoga a la que puede hacerse con respecto a la separación nacionalista de los pueblos hispanoamericanos) es la de por qué el Canadá no ingresó como parte de los Estados Unidos cuando éstos se formaron. La respuesta es que el Canadá no se adhirió a la revolución norteamericana de 1776 contra Inglaterra porque, con la soberanía británica recién establecida, el Canadá era aún esencialmente francés y católico. La Gran Bretaña no había tomado el Canadá a los franceses hasta 1763. Por un golpe maestro de política—el edicto de Quebec de 1774—la Gran Bretaña cumplió con la garantía del tratado de París acerca de la libertad de cultos y reconoció además el código civil francés en la provincia conquistada. Ya con estos privilegios, los habitantes de origen francés desoyeron el llamamiento de las colonias sublevadas del sur. Desde entonces la población francesa de Quebec ha permanecido relativamente satisfecha. El Canadá, en su totalidad, se ha convertido en un país donde predominan el idioma inglés y la religión protestante. No deja de ser curioso el que en los Estados Unidos la iglesia católica romana sea hoy el mayor organismo religioso de la república. Tales transformaciones rara vez se efectúan dentro de un estado de una manera tan pacífica ni con tanta tranquilidad.

En las primeras décadas que siguieron a la independencia de los Estados Unidos—hasta 1817

—el Canadá sirvió a la Gran Bretaña para refrenar el poder y el crecimiento de la nueva república, y era una amenaza constante de que la madre patria emprendiese la reconquista de sus viejas colonias, ahora emancipadas. La Gran Bretaña mantenía guarniciones en lugares estratégicos a lo largo de la frontera y entró en alianza con las belicosas tribus indias que vagaban a ambos lados de ella. La presencia de aquellas fuerzas inglesas, las intrigas de la Gran Bretaña con los indios, y finalmente los actos marítimos de la armada inglesa durante las guerras napoleónicas, condujeron a la segunda guerra entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, de 1812 a 1815.

En esa guerra, la Gran Bretaña trató de reconquistar las que poco antes habían sido sus colonias, y los Estados Unidos trataron de apoderarse de las regiones aún británicas de la América del Norte. Ambos fracasaron: la Gran Bretaña, porque sus principales recursos y energías se empleaban en esfuerzos gigantescos contra Napoleón; los Estados Unidos, porque el ejército y la armada que precipitadamente improvisaron eran inadecuados para hacer la guerra a un enemigo fuerte y resuelto. En realidad, suerte fué para los Estados Unidos salir sin pérdida de territorio y sin menoscabo de su independencia. La Gran Bretaña salió triunfante de las guerras napoleónicas, pero temporalmente agotada. Como dijo lord Castlereagh en 1815, Europa necesitaba “un período de reposo.” En consecuencia, la Gran Bretaña se mostró dispuesta a hacer con los Estados Unidos arreglos relativos a la frontera; arre-

glos que hoy cuentan más de un siglo y de los cuales resultaron la limitación, como cuestión de derecho, de los armamentos en los Grandes Lagos (Superior, Míchigan, Hurón, Erie y Ontario), y, como cuestión de hecho, la desmilitarización de la frontera. Esto dejó a los Estados Unidos en libertad para extenderse sin estorbo hasta el Pacífico.

Desde 1817, año en que se ratificó el tratado de limitación de armamentos en los Grandes Lagos, el Canadá, flanco vulnerable del Imperio Británico, ha servido para reducir casi al mínimo la posibilidad de toda tentativa de agresión de los Estados Unidos por parte de la Gran Bretaña (si es que puede concebirse que a nadie se le haya ocurrido la idea de tal agresión), y al mismo tiempo como puente de comunicación en las relaciones de la República del Norte y el Imperio Británico. En el proceso de la historia, el puente se ha hecho tan firme y transitable, que ya no queda en ninguno de los dos países ni la más remota idea de agresión.

Durante el último siglo de relaciones entre los Estados Unidos y el Canadá no han faltado cuestiones graves, las cuales, si hubiesen ocurrido entre potencias europeas, quizá habrían perturbado la paz: disputas territoriales muy importantes (en Maine, Oregón, Alaska), y diferencias sobre derechos en las aguas fronterizas y sobre los derechos de pesca en los dos océanos. Cada una de estas controversias es de historia larga y complicada, con expedientes judiciales que sin duda tienen sus análogos en las disputas mutuas

de las naciones hispanoamericanas. Lo significativo es que todas ellas, sin excepción alguna, se han arreglado pacíficamente, ya por medios diplomáticos, como sucedió con las disputas sobre las fronteras del nordeste y noroeste de los Estados Unidos, ya por arbitraje, como en las disputas relativas a los derechos de pesca, los límites de Alaska, las islas de San Juan y muchas cuestiones menudas relacionadas con la determinación de las aguas fronterizas. Es ésta una de las obras de la política de la paz más sólidas y halagüeñas que los Estados Unidos pueden presentar al mundo, y sus historiadores tienen sobrada razón en llamar sobre ella la atención de nuestros amigos de la América del Sur, que a veces han desconfiado de la República del Norte, temiendo su tendencia a la expansión y a la anexión violenta de tierras vecinas.

Si alguna vez hubo un vasto campo de expansión y anexión para los Estados Unidos, ha sido el Canadá. Durante todo el siglo y cuarto de paz entre los dos países se ha hablado mucho en ambos de una anexión final, una especie de *anschluss* pacífica entre ellos. Y en realidad, el que esto no haya ocurrido es uno de los enigmas de la historia. Lo presagiaban minorías considerables en ambos países, y la madre Inglaterra no hubiera estorbado el que su hija el Canadá se casase con su primo Sam. La razón por la cual la cosa no pasó de mero coqueteo juvenil fué el carácter de regionalismo que asumió en los Estados Unidos la controversia de la esclavitud.

Esta controversia dominó la política interior

del país, y en gran parte la exterior también, durante casi todo el siglo diecinueve. Los estados del sur, que formaban una región agrícola dedicada casi exclusivamente (desde el punto de vista comercial) al cultivo del algodón, al cual el clima y el suelo se adaptaban con especialidad, consideraban los esclavos africanos como necesidad económica imprescindible, y estaban resueltos a separarse del resto del país más bien que abandonar la esclavitud. Los estados del norte, que no la necesitaban para su vida económica, deploraban esa institución y tenían el firme propósito de ponerle fin, por razones humanitarias. Durante muchos años hubo en el congreso equilibrio entre los representantes de las dos regiones, y mientras tanto iban poblándose las tierras situadas al oeste del Misisipí y organizándose para ingresar como estados en la Unión.

Este territorio se convirtió, políticamente hablando, en campo de batalla de las dos regiones rivales del país. Entre ellas se suscitó una seria disputa en cuanto a si la Constitución de los Estados Unidos confería al congreso facultad para abolir o regular la esclavitud en los territorios, esto es, en regiones no constituídas aún en estados. Si la esclavitud se abolía en los territorios, los estados futuros que de ellos se formasen ingresarían en la Unión como *estados libres* (que así se llamaban aquellos donde no había esclavitud), y al fin éstos preponderarían en el congreso hasta el punto de tener la mayoría necesaria para abolir la esclavitud (tres cuartos de los votos). Los estados del norte ya la habían abolido por sus

propias leyes. Los congresistas de estos estados se esforzaban por hacerla abolir en los territorios del oeste, lo cual conduciría al fin a su extinción en todo el país. Los congresistas del sur, por su parte, se empeñaban en conservarla en dichos territorios, a fin de formar de ellos estados esclavistas y conservar en el congreso una mayoría de votos suficiente para perpetuar la odiosa institución.

Esta controversia, larga y apasionada, causó la guerra civil de secesión, que duró desde 1861 hasta 1865 y terminó en un triunfo glorioso de la unidad nacional y en la extinción completa de la esclavitud.

La institución de la esclavitud se relacionaba con la geografía no menos que con la política. Mal podía prosperar en climas fríos, como el de las llanuras del noroeste de los Estados Unidos y el más frío aún de las vastas comarcas canadienses; pues allí era imposible el cultivo del algodón, el tabaco, la caña de azúcar y el cáñamo que caracterizaba a los estados esclavistas y era en gran parte la razón de ser de la esclavitud. Estos factores geográficos se manifiestan en la política exterior de los Estados Unidos en aquel tiempo, sobre todo en la de expansión. Los congresistas del sur querían expansión hacia el oeste, en su propia latitud, o hacia el sur; querían la anexión de Tejas y otras regiones septentrionales de México, y aun la de Cuba, Santo Domingo y Centroamérica. Los congresistas del norte preferían el Oregón y el Canadá. Cada bando podía detener al otro, y sin embargo, ambos obedecían

al impulso de la expansión por las partes des pobladas del continente, expansión que se calificaba de "destino manifiesto" de los Estados Unidos y que, si se exceptúa el afianzamiento de la Unión en la guerra civil, fué la expresión más enfática de la nacionalidad norteamericana en el siglo diecinueve.

Con esta notoria rivalidad regional, la expansión debía o efectuarse por componenda o abandonarse del todo. De los territorios del oeste se fueron formando nuevos estados que se admitían en la Unión por pares mutuamente contrapesados en cuanto a la esclavitud: un estado esclavista y uno antiesclavista. En la expansión se siguió una política análoga. Tejas y el territorio cedido por México se contrarrestaron con el Oregón, en un esfuerzo vano por conservar el equilibrio en la política regionalista. Durante el período de 1848 a 1860, los estados del norte se opusieron, afortunadamente con buen éxito, a más expansión hacia el sur (a Cuba, Santo Domingo, Nicaragua); los del sur se opusieron a más expansión hacia el norte e impidieron la anexión del Canadá cuando tenía visos de posibilidad, con la condición, por supuesto, de que los canadienses y la Gran Bretaña la aceptasen.

La anexión del Canadá a los Estados Unidos llegó a ser tema de vivo interés a causa de la reforma del sistema arancelario de la Gran Bretaña en 1846, reforma que abarcaba todo el Imperio Británico. En ese año la Gran Bretaña, al derogar sus célebres leyes de granos, abandonó su sistema proteccionista y adoptó el del libre

cambio. Fué éste un descalabro para la prosperidad canadiense, por cuanto el Canadá había disfrutado de una preferencia imperial que le daba ventajas arancelarias especiales, de sumo valor en la competencia con los Estados Unidos por mercados británicos para varios productos, particularmente el trigo, que los Estados no habían podido importar en los dominios británicos sin pagar por completo los derechos aduaneros. Con la tarifa arancelaria británica suprimida enteramente, el Canadá perdió aquella valiosa ventaja y, a fin de lograr compensación por la pérdida de los mercados británicos, volvió los ojos hacia los Estados Unidos. Hubo en la política canadiense un cambio radical, que causó vanos alzamientos antibritánicos y que además fomentó el establecimiento de relaciones más estrechas con los Estados Unidos. El Canadá no tenía otro medio de conquistarse el codiciado mercado norteamericano que un tratado de reciprocidad comercial, o bien la anexión completa a los Estados Unidos. En suma, el Canadá estaba listo para la anexión. La Gran Bretaña no habría recurrido a la fuerza para impedirlo, pero recurrió a los medios diplomáticos, celebrando con los Estados Unidos un tratado de reciprocidad, el cual hubiera abierto a los canadienses el mercado norteamericano que anhelaban. Lord Elgin y el secretario de Estado Marcy firmaron en 1856 el tratado, que establecía casi sin restricción el libre cambio entre el Canadá y los Estados Unidos. La administración norteamericana que lo negoció fué la del presidente Pierce, dominada por los políticos del sur.

En los Estados Unidos, todo tratado, para ser válido, requiere la ratificación del senado por una mayoría que no baje de dos tercios de los votos. Por cada estado hay dos senadores. Un grupo de senadores del norte se opuso al susodicho tratado de reciprocidad, en la esperanza de que el Canadá, privado del libre cambio, ingresaría en la Unión. Por su parte, los senadores del sur secundaron la ratificación como medio de frustrar la anexión del Canadá, el cual hubiera sido antiesclavista y hubiera roto por tanto el equilibrio entre los dos bandos en el gobierno de los Estados Unidos. El enviado británico, lord Elgin, valiéndose no sólo de sus dotes persuasivas sino también de pródigos convites, logró ganarse a los senadores indecisos, los cuales aprobaron el tratado. Dícese que llevó el tratado al puerto seguro de la ratificación en un mar de champaña.

El tratado canadiense de reciprocidad de 1856 tenía plazo de diez años, después de los cuales continuaría en vigor hasta que una de las partes lo denunciase, dando aviso formal con no menos de un año de anticipación. En el curso de los diez años ocurrió en los Estados Unidos la guerra civil, cuyos resultados fueron la derrota de los estados del sur, la abolición de la esclavitud, el triunfo de la unión nacional y la desaparición de toda oposición regional a la anexión del Canadá por temor de que el nuevo territorio fuese un semillero de estados antiesclavistas.

Durante la guerra civil (1861 a 1865), el gobierno británico había propendido a favorecer la causa del sur y anhelaba la mediación, con la

independencia de los estados del sur por base, en caso de que la situación militar del gobierno de la Unión no le permitiese oponerse a la interposición aunada de Inglaterra y Francia, la última de las cuales tenía entonces un ejército en México y también deseaba ver los Estados Unidos paralizados por la división y la discordia. Pero la situación militar de la Unión no llegó nunca a ser bastante apurada para que la Gran Bretaña, con el débil flanco canadiense expuesto a las represalias, se atreviese a proponer tan arriesgada mediación. Sin embargo, el gobierno inglés permitió a los agentes de los estados del sur construir y armar buques de guerra en puertos británicos, de donde salían a atacar la marina mercante de la Unión. Por esta negligencia, la Gran Bretaña pagó más tarde, de acuerdo con laudo arbitral, una reparación de 15.000.000 de dólares.

Durante la hora de prueba, la Gran Bretaña había dejado ver que no le desagradaría la disolución de los Estados Unidos ni que en ellos fracasara el experimento democrático, como parecía estar fracasando en México a causa de la invasión francesa. Había permitido a los ciudadanos rebeldes de los Estados Unidos allegar armamentos y alistar soldados en territorio británico. Muy fácil de comprender habría sido el que los Estados Unidos a su turno, después de 1865, hubieran mirado de buen ojo la mutilación del Imperio Británico por la anexión del Canadá—el Canadá, donde siempre había existido una minoría deseosa de la unión. ¿No era natural que los Estados Unidos se confabulasen con los descontentos del

Canadá y permitiesen que de los Estados Unidos se les enviase armas, así como la Gran Bretaña había permitido a los rebeldes del sur construir una armada en Inglaterra? Si los Estados Unidos hubieran sido los conquistadores rapaces que algunos malquerientes críticos de su historia dicen que eran, ¿por qué no enviaron al Canadá unos cuantos regimientos del ejército victorioso de un millón de hombres de que disponían, para ejecutar un golpe de anexión, a que la Gran Bretaña no hubiera podido oponerse, ni de hecho ni de derecho? ¿Por qué, en vez de hacer eso, el gobierno de los Estados Unidos sofocó el intento de los ciudadanos norteamericanos de origen irlandés de ayudar a los rebeldes del Canadá, acción por la cual el gobierno británico del Canadá dió oficialmente las gracias al de los Estados Unidos? ¿Por qué desarmaron y disolvieron pronta y rápidamente los Estados Unidos su ejército vencedor, compuesto de un millón de veteranos? ¿Por qué fundieron cien mil cañones y los convirtieron en arados para labrar las praderas del oeste, en vez de emplearlos contra el impotente Canadá? La respuesta es obvia y sencilla: los Estados Unidos eran una nación pacífica. Sin embargo, el Canadá y la Gran Bretaña tuvieron buen cuidado de no provocar esa nación pacífica a la guerra.

La desmovilización del ejército de la Unión y la supresión de la ayuda prestada en los Estados Unidos a los movimientos de rebeldía en el Canadá, no significaban que el deseo de la anexión hubiese desaparecido por completo, pues continuó en ambos lados de la indefensa frontera

hasta 1914. La anexión del Canadá fué, hasta la guerra mundial, el objeto principal de la política norteamericana de expansión; pero la anexión *por medios exclusivamente pacíficos*, a los cuales la Gran Bretaña nunca hubiera tratado de oponerse; por el contrario, ella les habría dado su beneplácito. Esta posibilidad fué lo que indujo a los Estados Unidos a denunciar en 1865 el tratado de reciprocidad de 1856, que por tanto expiró en 1866. Se esperaba que la terminación del tratado fuese en el Canadá un estímulo económico para llegar a la anexión con el fin de conservar el mercado norteamericano.

A pesar del trastorno económico que la cesación del tratado causó en el Canadá, el plan fracasó. Ínterin, la Gran Bretaña se había dado cuenta de lo precario que era el homenaje canadiense, a causa sobre todo de la falta de unión entre las provincias, la cual facilitaba el que algunas de ellas, especialmente las del oeste, abandonasen el aprisco imperial por la Unión Norteamericana. La ley promulgada por el parlamento inglés en 1867, que creaba el Dominio del Canadá, fué el segundo golpe maestro de los estadistas británicos que salvó a la Gran Bretaña de perder el Canadá. El efecto de la ley fué apaciguar el movimiento canadiense anexionista. La verdad del caso es que después de 1867 el Canadá no ha ingresado en los Estados Unidos de América únicamente porque su pueblo ha preferido no hacerlo. Su pasión dominante ha sido por la independencia en realidad completa, sin conservar con Londres más vínculo que el de un anémico cordón umbilical.

El fantasma de la anexión continuó apareciéndose después de 1867, hasta 1914, y causó el fracaso de un nuevo pacto de reciprocidad proyectado por los dos gobiernos en 1911. En los Estados Unidos, el presidente Taft abrigaba la esperanza secreta de que esto presagiara la anexión con el tiempo. Su encarnizado adversario político, el ex presidente Theodore Roosevelt, publicó un documento en que anunciaba al mundo la actitud de Taft. Esto asustó a los canadienses, quienes, después de las elecciones nacionales, se negaron a ratificar el pacto, diciendo que él pondría en peligro la independencia del Canadá y sus vínculos de unión con el Imperio Británico.

La guerra mundial dió el golpe de gracia a los últimos vestigios del sentimiento anexionista en ambos países. El reconocimiento del Canadá como miembro separado de la Sociedad de las Naciones, junto con el estatuto de Westminster que lo reconocía como país independiente en la Federación Británica de Naciones, demostraron al mundo, y sobre todo a los Estados Unidos, que el Canadá marchaba con paso seguro hacia la independencia absoluta. Esto se da hoy por sentado en las relaciones entre los Estados Unidos y el Canadá. En 1927, cada uno de estos dos países estableció en el otro una legación separada e independiente.

El triunfo descollante en las relaciones recientes de los Estados Unidos con el Canadá son sin duda los acuerdos de reciprocidad comercial de 1934 y 1938. Son los más importantes de los acuerdos proyectados por el secretario de Estado Cordell

Hull sobre la nueva reciprocidad, y reemplazan el viejo tratado de 1856, sin que en ellos haya ni la más remota idea de anexión, cadáver ya sepulto.

Las relaciones diplomáticas entre el Canadá y los Estados Unidos han sido tranquilas, como las relaciones internacionales escandinavas, a causa de la semejanza de los dos pueblos y porque en realidad no hay entre ellos ningún motivo de disputa acerca de cuestiones fundamentales y porque el Canadá, sin ejército ni armada permanentes de importancia, confía para su defensa en la doctrina Monroe tanto como en la marina británica de guerra. Tampoco han creado dificultades políticas las inversiones de capital norteamericano en el Canadá, que ascienden como a cuatro mil millones de dólares, siendo mayores que las hechas en cualquier otro país, y más seguras. La tranquilidad de las relaciones entre los dos países es la causa de que, a pesar de su importancia suma para ambos, figuren comparativamente poco en la historia diplomática contemporánea de los Estados Unidos. Si fueran menos serenas, más sonarían.

He dejado para este lugar la cuestión de la reglamentación de las aguas fronterizas, que es una contribución notable del Canadá y los Estados Unidos al sistema de seguridad colectiva del Nuevo Mundo. La reglamentación de estas aguas por conducto de comisiones data de la época en que la Gran Bretaña dirigía las relaciones exteriores canadienses. Las comisiones mixtas han sido recurso favorito en el arreglo de cuestiones entre los Estados Unidos y el Canadá. Ya he

mencionado varias relacionadas con el arbitraje de disputas referentes a límites y a la pesca. En 1909, al mismo tiempo que estas disputas se arreglaban, los Estados Unidos y la Gran Bretaña hicieron un convenio que contenía disposiciones para la reglamentación de las aguas fronterizas y establecía un mecanismo permanente para zanjar toda controversia futura. Como no existe tratado especial de conciliación ni de arbitraje entre el Canadá y los Estados Unidos, este convenio hace las veces, en cuanto al Canadá, de los tratados bilaterales y multilaterales que los Estados Unidos tienen con casi todas las demás naciones, particularmente con las del Nuevo Mundo.

El convenio estipula la navegación libre e igual, para los nacionales de ambas partes, de las aguas fronterizas y del lago norteamericano de Míchigan, y establece una comisión mixta internacional de seis miembros que reglamente la obstrucción o desviación de las aguas del río Niágara (muy usadas para energía hidroeléctrica), del río Saint Marys (muy usadas para la navegación de los lagos septentrionales) y del río Milk (usadas para el riego en el estado norteamericano de Montana y en las provincias canadienses de Saskatchewan y Alberta). Para estos fines, a la comisión se le confieren facultades jurídicas, administrativas e indagatorias. Sus decisiones son por mayoría de votos, y, en caso de empate, la cuestión se somete de nuevo a los dos gobiernos.

Fuera de esto, la comisión ejerce ciertas funciones conciliadoras y arbitrales. Toda diferencia o cuestión, además de las relativas a la regla-

mentación de aguas fronterizas, que surja tocante a los derechos, obligaciones e intereses de cualquiera de las dos partes con respecto a la otra o a los habitantes de la otra *en la frontera*, debe ser sometida a la comisión para que la examine y, si cualquiera de las dos partes lo pidiere, haga las recomendaciones que creyere pertinentes; pero ni el informe ni las recomendaciones de la comisión tienen el carácter de laudo arbitral. Ítem, toda cuestión que surja tocante a los derechos, obligaciones o intereses de cualquiera de las dos partes con respecto a la otra o sus respectivos habitantes, puede someterse, con el consentimiento de ambas partes (por conducto y con el consejo y anuencia del senado de los Estados Unidos o del gobernador general de Su Majestad el rey de la Gran Bretaña), a la comisión para que la *decida* por mayoría de votos, y, en caso de empate, a un árbitro elegido de acuerdo con las disposiciones pertinentes formuladas en la Convención de La Haya al establecer el Tribunal Permanente de Arbitraje.

Fué ésta la comisión que ambos gobiernos encargaron en 1920 de estudiar la mejora de la vía del San Lorenzo entre Montreal y los lagos Ontario y Erie, a fin de posibilitar la navegación desde el océano hasta los Grandes Lagos, y también de dividir la inmensa energía hidráulica del río para instalaciones hidroeléctricas. El informe de la comisión preparó el terreno para la negociación del tratado de la vía del San Lorenzo entre el Canadá y los Estados Unidos, tratado que se firmó el 18 de julio de 1932.

Este tratado estipulaba la cooperación de los Estados Unidos y el Canadá, actuando cada uno dentro de su propia jurisdicción, pero ambos bajo la dirección general de una comisión mixta, en la construcción, según un plan uniforme, de un canal de veintisiete pies (un poco más de 8 metros) de profundidad en el río San Lorenzo y por el lado de los reciales del río Niágara, y en mejorar los canales de los altos lagos (Superior, Michigan y Hurón); y da también providencias sobre la construcción de instalaciones hidroeléctricas, con división por igual del caudal del río para el aprovechamiento de su energía hidráulica. Se calculó que el gasto total de la obra, incluso gastos previos, sería de 543.429.000 dólares. Los gastos debían repartirse por igual entre los dos países, con la estipulación de que a cada uno se le abonaría en cuenta lo que hubiese gastado anteriormente en la obra. Hecho esto, el costo adicional resultó de 257.992.000 dólares para los Estados Unidos y 38.071.500 dólares para el Canadá. Este último país había terminado ya, con enormes gastos, el canal de Welland, entre los lagos Ontario y Erie, así como otras obras importantes que debían formar parte de la proyectada vía de agua.

Este tratado intentó también el arreglo de una controversia latente entre los Estados Unidos y el Canadá relativa a la toma de agua del lago Michigan. Este lago no es "agua fronteriza, o de límite," según el sentido del tratado de 1909, y por tanto había permanecido bajo la jurisdicción exclusiva de los Estados Unidos, salvo por la servidumbre estipulada en el tratado de 1909, que

permite a los barcos canadienses la navegación libre en el lago. Eso no obstante, el lago Míchigan forma parte del sistema de los Grandes Lagos.

En 1900, la ciudad de Chicago hizo una toma de agua del lago para arrastrar las aguas fecales urbanas al río Illinois y por él al Misisipí. El aumento creciente del agua así tomada, que al fin llegó hasta 240 metros cúbicos por segundo, amenazaba causar un descenso serio del nivel del lago y la disminución del caudal del río Niágara. Alarmados, varios estados limítrofes de los lagos y del Misisipí entablaron juicio contra el Distrito Sanitario de Chicago, a fin de impedir la toma de las aguas del lago. El litigio se sometió por apelación a la corte suprema de los Estados Unidos, la cual falló en 1930 que, para 1938, Chicago debía haber reducido el gasto del agua tomada del lago a 42 metros cúbicos por segundo. Este asunto era exclusivamente interno para los Estados Unidos; sin embargo, el embajador británico en Wáshington se había quejado en 1926 de que la toma excesiva de agua del lago Míchigan violaba el artículo III del tratado de 1909 relativo a vías de agua.

Este tratado, de que poco antes hablé, prohíbe la toma de "aguas fronterizas" sin la autorización de la Comisión Mixta Internacional. Los estados de los lagos habían estado defendiendo la causa canadiense, de hecho aunque no judicialmente, y el decreto de la corte suprema minoraba los motivos de queja del Canadá, si bien no los reconocía. Sin embargo, en el artículo VIII del tratado que se firmó en 1932 se convenía específi-

camente en limitar la toma de agua del “sistema de los Grandes Lagos,” para el 31 de diciembre de 1938, a la cantidad permitida por el decreto de la corte suprema del 21 de abril de 1930. En caso de que los Estados Unidos desearan hacer una toma de emergencia a que el gobierno del Canadá se opusiera, la controversia podría someterse a un tribunal arbitral facultado para fijar la cantidad justa y equitativa de agua permisible durante la emergencia. Fuera de la toma así estipulada, ninguna toma de agua del “sistema de los Grandes Lagos” podría ser autorizada, excepto por la Comisión Mixta Internacional. De esta manera, el tratado de 1932 hubiera creado una nueva servidumbre que en toda circunstancia limitaría la soberanía de los Estados Unidos en el lago Michigan y por ende haría definitivamente de la cuestión del desagüe de Chicago un problema internacional.

La idea de una nueva servidumbre—de incluir el lago Michigan, reconocido como lago de los Estados Unidos, en el “sistema de los Grandes Lagos” del tratado—produjo una oposición fácil de comprender, si no de justificar, a la ratificación. También se objetó que el tratado aumentaría mucho los gastos *nuevos* de los Estados Unidos en mejoras de riego. Hubo además fuerte oposición regional tanto en el Canadá como en los Estados Unidos. La Institución Brookings presentó en 1929 un análisis económico imparcial de las ventajas y desventajas que a los Estados Unidos reportarían las disposiciones del tratado relativas a la navegación y a la energía hidráulica. Las

conclusiones deducidas del análisis eran adversas al tratado. Éste se sometió al senado para su ratificación, y el senado lo rechazó el 14 de marzo de 1934 por una mayoría de 46 votos contra 42. Los votos negativos vinieron principalmente de los estados del sur, los de Nueva Inglaterra, el de Nueva York y los del río Misisipí. El tratado, sin embargo, no está muerto, ni mucho menos. Hoy mismo es objeto de constantes discusiones, y tal vez, enmendado, vuelva a someterse al senado para su ratificación.

Volvamos a la Comisión Mixta Internacional. Como queda dicho, esta comisión ejerce, fuera de sus poderes de reglamentación e indagación relativas a las vías de agua fronterizas, ciertas funciones de conciliación y arbitraje. La función de conciliación puede ser invocada por ambas partes en una controversia o por una sola, a fin de obtener indicaciones o recomendaciones; la de arbitraje, por ambas partes de común acuerdo, a fin de obtener un fallo. Hasta ahora no se han utilizado sino las facultades administrativas, judiciales y de indagación de la comisión tocantes a la reglamentación de las vías de agua fronterizas, con resultados muy satisfactorios en muchísimos casos. Sin embargo, el mecanismo de conciliación y arbitraje está siempre disponible, del mismo modo que el mecanismo creado por los tratados multilaterales de paz entre los Estados Unidos y las naciones latinoamericanas.

Como se ve, la Comisión Mixta Internacional del Canadá y los Estados Unidos es un adjunto valioso del sistema de seguridad colectiva del

Nuevo Mundo, sistema que descansa en la proscripción de la guerra y el compromiso libremente contraído y cumplido de no recurrir a otros medios que los pacíficos para el arreglo de disputas internacionales. Las repúblicas americanas pertenecientes a la Sociedad de las Naciones están comprometidas a cooperar en posibles sanciones coercitivas para imponer la paz. Los Estados Unidos se han obligado a la conservación de la paz en este continente, pero sólo por medios pacíficos.

Para terminar, deseo rendir merecido homenaje a nuestros buenos vecinos del lejano norte, los canadienses, y a su noble y pacífica patria, la más joven de las naciones del Nuevo Mundo. Ellos han adoptado las mejores cualidades y librándose de muchos de los defectos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña. Hoy forman la más próspera, mejor gobernada y más feliz de las grandes naciones de la tierra. Sirven de vínculo de amistad y medio de interpretación entre los dos pueblos sobresalientes de habla inglesa—el de los Estados Unidos y el de la Federación Británica de Naciones. Así como el Canadá es ahora un puente siempre abierto de comunicación amigable entre los Estados Unidos y el Imperio Británico, así también—y es lo que muchos fervorosamente esperamos—los Estados Unidos pueden ser algún día un puente firme de amistad entre el Canadá y las repúblicas latinoamericanas.

## VIII

### POLÍTICA EXTERIOR ACTUAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

FUÉ EN los siglos dieciocho y diecinueve cuando el programa de la política exterior norteamericana se formuló gradualmente con claridad y, a pesar de la oposición de un mundo hostil, se realizó casi por completo en sus puntos fundamentales, que eran: la conquista y conservación de la independencia; el restablecimiento de la integridad territorial de los Estados Unidos dentro de los límites fijados en el tratado de paz e independencia con la Gran Bretaña; la expansión a través del continente y la adquisición de Alaska; la libertad de los mares; la doctrina Monroe; la reciprocidad comercial efectuada de acuerdo con la fórmula relativa a la nación más favorecida; la abolición del monopolio comercial de las colonias europeas en el Nuevo Mundo; la inmigración irrestricta de europeos y americanos, acompañada del derecho de naturalización; el arbitraje voluntario.

Uno de estos puntos, el relativo a la inmigración irrestricta, era en realidad asunto de política interior más bien que exterior. La inmigración se ha restringido tan radicalmente desde la guerra mundial, que la vieja política a este respecto puede darse por abandonada. De los puntos restantes del programa, quedan tres que las otras

naciones disputan aún seriamente: los tocantes a la naturalización, la libertad de los mares y la reciprocidad. El derecho de naturalización se va arreglando mediante componendas satisfactorias en una serie de tratados con varias naciones que perseveran en la doctrina de la naturalidad inalienable. En cuanto a la libertad de los mares, se han necesitado dos guerras para defenderla, y aún está sobre el tapete, pero en circunstancias distintas de las consideradas en el viejo sistema norteamericano de tratados; en realidad, como pronto veremos, de 1935 acá gran parte de la doctrina se ha abandonado voluntariamente. Viniendo ahora a la reciprocidad comercial, el gobierno actual de los Estados Unidos se esfuerza por establecer la llamada nueva reciprocidad, en oposición al mezquino y funesto nuevo mercantilismo que a un mismo tiempo asombra y aflige al mundo.

Entre 1776 y 1898, los Estados Unidos no cometieron ningún error diplomático serio, y los pequeños en que cayeron fueron pocos. Sus muchos éxitos durante esa época se debieron a que el país se aprovechó de las guerras, rivalidades y angustias europeas, a su posición geográfica aislada y remota y a que los fines de su política eran perfectamente compatibles con la índole de su pueblo y sus intereses en el continente americano. Después de realizar la mayor parte de los propósitos fundamentales de su programa de política exterior, entraron en un período de adaptación a su nueva posición como una de las grandes potencias del mundo. Fué entonces

cuando principiaron sus grandes errores diplomáticos, en contraste tan manifiesto con sus triunfos anteriores. Sólo recientemente se han vuelto contra estos errores y sus infaustos resultados.

Terminado casi por completo el proceso de expansión en 1898, los Estados Unidos se dieron cuenta de que ocupaban un puesto entre las potencias del mundo. Entonces se hablaba mucho de esta categoría—*potencia del mundo*—y entre los profesores se puso de moda escribir sobre los Estados Unidos como una de ellas. La expansión hasta el Pacífico, verdadera fuerza impulsora del nacionalismo norteamericano, tras lograr su *destino manifiesto*, esto es, aprovecharse de la *oportunidad manifiesta* de fundar una gran nación entre los dos océanos, cedió su lugar a la manía de que los Estados Unidos eran ya “mayores de edad,” que debían ocupar en el mundo “el puesto que les correspondía,” y otras cosas por el estilo.

En realidad, antes de 1898 los Estados Unidos habían ocupado ya el puesto que les correspondía, que era en la América del Norte. En 1898 entraron en el mundo no americano, y entraron por un malísimo lugar, donde tenían la mayor probabilidad de verse enredados en rivalidades internacionales ajenas a sus intereses—las islas Filipinas, cerca del litoral de Asia. Ése fué el primer error grave en la historia de la diplomacia norteamericana, y tras él vino una serie de otros adefesios diplomáticos lamentables en el Lejano Oriente.

La doctrina de la puerta abierta, consecuencia del ingreso de los Estados Unidos en esa región

del mundo, fué un desatino. Mantuvo la puerta abierta para aumentar el comercio británico más bien que para promover el comercio norteamericano. Los Estados Unidos adoptaron, por insinuación de la Gran Bretaña, una política que no podían defender; la cual, como pronto lo vió el presidente Theodore Roosevelt, necesitaría para sostenerla, cuando se rompiese el equilibrio diplomático en que se fundaba, una fuerza igual a la de la armada inglesa y el ejército alemán aunados.

Todo el sistema aparatoso y sentimental de la puerta abierta, con el patrocinio de la integridad territorial y administrativa de China, fué un error trascendente del cual los Estados Unidos sacaron muy poco provecho. La China, ya repartida entre varias potencias, ya bajo la protección japonesa o británica, hubiera proporcionado a los Estados Unidos más comercio que tal como ha estado. El pueblo norteamericano no tomaría nunca las armas en defensa de la doctrina de la puerta abierta ni de la integridad administrativa y territorial de China. Siendo ello así, ¿para qué tratar de sostener esta política con palabras? El secretario de Estado Hughes demostró tener un concepto acertado de los verdaderos intereses de los Estados Unidos en China cuando, en los tratados de Wáshington de 1922, encaminó la política del gobierno norteamericano hacia una retirada decorosa del Asia. Es verdad que los tratados de Wáshington, sobre todo el de las Nueve (hoy Catorce) Potencias, que adoptaron la doctrina de la puerta abierta y la integridad de China, han sido violados; pero desde 1922 los

Estados Unidos, como una de las catorce potencias signatarias, no han estado más obligados que las otras a defender a China.

En la época de esta aberración en cuanto al Lejano Oriente, o sea, en los primeros diez años del siglo veinte, los historiadores norteamericanos solían definir la política exterior de los Estados Unidos por la fórmula trina, o de las tres vías, del capitán Mahan: en Asia, cooperación; en el Caribe, predominio; en Europa, abstención. Estudiemos brevemente cada uno de estos elementos.

La cooperación en Asia era una participación disfrazada en la política internacional y los embrollos de Europa por la vía de regiones asiáticas donde los Estados Unidos no tenían interés vital alguno. La experiencia de más de treinta años de embestidas a los molinos de viento de China, movidos primero por vientos europeos y luego por los crecientes vientos japoneses, parece ahora indicar que la susodicha política es una política falsa, opuesta a los verdaderos intereses capitales de los Estados Unidos y a sus conceptos fundamentales de las relaciones exteriores. Hoy se va comprendiendo en este país que el enredarse en las controversias internacionales de Asia es tan contrario a sus intereses nacionales como el hacer causa común con el destino político de Europa; porque en realidad la política internacional de Europa y la de Asia están tan íntimamente ligadas entre sí como geográficamente lo están esas dos grandes divisiones del mundo. La Conferencia de Wáshington y el tratado de las Nueve Potencias de 1922, así como el anhelo inveterado de los

filipinos por la independencia, han ofrecido a los Estados Unidos un raro concurso de oportunidades para retirarse dignamente de su política de cooperación activa en Asia.

No sabemos si el secretario de Estado Hughes, en el tratado de las Nueve Potencias para preservar la doctrina de la puerta abierta y la integridad de China, se propuso deliberadamente que el sostenimiento de esta política, en vez de ser obligación de los Estados Unidos solamente, lo fuese también de las otras siete (hoy doce) potencias que, junto con China, eran partes en ese tratado singular. Pero es claro que el tratado de las Nueve Potencias, al hacer precisamente eso, ofrece a los Estados Unidos la oportunidad de enmendar su política relativa a China. Si ninguna de las otras partes en el tratado—las doce potencias que, junto con los Estados Unidos, cargan con la responsabilidad de preservar la integridad de China—quisiere entablar disputa por violaciones de él, ciertamente no es deber privativo de los Estados Unidos el entablarla. Digno de notar es que ninguna de las otras naciones copartícipes en soportar la carga ha alzado la voz para proponer la defensa de China, ni por una de ellas aisladamente ni de mancomún.

Desde el tiempo en que, con la Sociedad de las Naciones, enunciaron la llamada doctrina Stimson de 1932, aplicada a Manchuria, los Estados Unidos han guardado discreto silencio; han concluído su alegato de bien probado con respecto a la doctrina y, como casi todas las demás naciones, protocolado su intimación. Como ellas,

no han tomado medida posterior alguna, ni es probable que la tomen, a no ser que lo hagan también las otras potencias signatarias del tratado.

La doctrina Stimson, que declara ilegal la conquista, no debería llamarse así, pues en substancia es una doctrina panamericana, enunciada en la Conferencia Interamericana de 1889, y presentada después por el Brasil a la Segunda Conferencia de Paz de La Haya en 1907. Finalmente fué incorporada en una resolución de la Conferencia Interamericana de la Habana de 1928, que proscribía la guerra como instrumento de política nacional, aun antes que el pacto de París hiciera lo mismo en el mismo año. Ésta fué también la conferencia que nombró una comisión de juristas para redactar el código de los derechos y obligaciones de las naciones, incorporado más tarde en la convención que se firmó en Montevideo en 1933. El artículo XI de esta convención había sido formulado por los juristas americanos nombrados en la Habana antes que el secretario Stimson aplicase la doctrina a la crisis de Manchuria en 1932. Helo aquí:

“Artículo XI. Las naciones contratantes establecen definitivamente como regla de su conducta la obligación precisa de no reconocer adquisiciones territoriales ni ventajas especiales que hayan sido obtenidas por la fuerza, sea que ésta consista en el empleo de las armas, en representaciones diplomáticas amenazadoras, o en cualquiera otra medida coactiva. El territorio de una nación es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de ninguna otra medida de fuerza impuestas por otra nación directa o indirectamente ni por motivo alguno, aunque sea sólo temporalmente.”

Consta de oficio que los Estados Unidos se han obligado a observar esta doctrina de origen americano, que es una doctrina de resistencia pasiva a la conquista. Pero los Estados Unidos no están obligados, como no lo están las otras naciones, a deshacer agravios de conquista, salvo cuando afecten sus intereses vitales. Así pues, digo que, a pesar de esta doctrina panamericana, que erróneamente se ha rotulado doctrina Stimson del Lejano Oriente, la política exterior actual de los Estados Unidos evita la responsabilidad exclusiva de preservar la integridad de China, Abisinia o cualquiera otra región no perteneciente al Nuevo Mundo. A mí me parece bastante seguro que, obrando de acuerdo con esta política, los Estados Unidos se retiren de toda "cooperación," es decir, de toda intervención activa en China.

La adquisición de las Filipinas fué una extensión de la soberanía norteamericana a Asia. Las islas son una carga estratégica debida al grave error de 1898. Gracias al tesón de los filipinos mismos y a sus notables progresos en materia de autonomía, las islas han avanzado mucho hacia su emancipación completa, tras la ley de independencia promulgada por el congreso de los Estados Unidos en 1934. Cuando llegue la consumación tan fervientemente anhelada por los filipinos, el pueblo norteamericano quedará tan satisfecho como sus protegidos que fueron. Pero la tutela, y con ella la responsabilidad de los Estados Unidos, deben cesar absoluta, incondicionalmente con el advenimiento de la independencia insular completa. Yo interpretaría la política actual de los

Estados Unidos con respecto al Lejano Oriente como un retroceso a los consejos de la alocución de despedida del presidente George Washington y a la doctrina Monroe—abstenerse de las cuestiones políticas europeas, o, más generalmente, no americanas, en tanto que no afecten los intereses vitales de los Estados Unidos. Si mi interpretación de la política de los Estados Unidos vale algo, yo diría que, arrepentido del gran descarrío de 1898 tocante al Lejano Oriente, el país va volviendo a la línea Alaska-Honolulu-Panamá como periferia de sus intereses vitales, línea que debe defenderse a todo trance, porque es la defensa de los Estados Unidos continentales y, puedo agregar, del Nuevo Mundo.

El segundo elemento de la fórmula Mahan de las tres vías como norma de la política exterior de los Estados Unidos es el predominio en el Caribe. Ésta, a diferencia del Lejano Oriente, es una región de importancia capital para la defensa no sólo de los Estados Unidos sino también del resto del continente americano contra la intrusión de la política internacional de la fuerza que reina en el Viejo Mundo. Al extender su territorio del uno al otro océano, los Estados Unidos se convirtieron en una nación transcontinental con dos largas costas que defender y sin nadie que les ayudase a defenderlas. En este problema de la defensa, la única potencia marítima que había que tener seriamente en cuenta durante el siglo diecinueve era la Gran Bretaña. Después de 1815, no hubo nunca ninguna amenaza real por parte de Inglaterra, y, a haberla habido, se le habría podido

hacer frente pronto y eficazmente por un movimiento terrestre contra uno de los flancos descubiertos del Imperio Británico—el Canadá. Pero en los últimos años del siglo aparecieron allende los mares dos nuevas grandes potencias que complicaban el problema de la defensa de los Estados Unidos, la una en Asia y la otra en Europa.

Con la aparición de estas dos estrellas nuevas en el firmamento internacional, que de día en día ganan en magnitud, todo el problema de la defensa de los Estados Unidos y por ende del Nuevo Mundo sufrió una transformación. Se puso de manifiesto que los Estados Unidos debían estar preparados para defender, en caso necesario, sus costas del Pacífico, inclusive las de Alaska, y sus populosas costas del Atlántico, contra potencias europeas y asiáticas de primera categoría que no tuviesen, como la Gran Bretaña, un flanco descubierto vulnerable en el Nuevo Mundo, atacable por tierra. Esto hacía indispensable la construcción de un canal interoceánico.

Es el carácter estratégico de tal canal lo que explica las intervenciones, ya pasadas para siempre, de los Estados Unidos en la región del Caribe. Allí los Estados Unidos estaban evidentemente cuidando sus intereses cardinales. No quiero decir con esto que lo hayan hecho por medidas del todo intachables. Bien hubieran podido lograr su objeto principal, que era el dominio del canal y sus accesos marítimos, después de libertar a Cuba e incidentalmente conquistar a Puerto Rico (a lo cual poco se objetó en el Nuevo Mundo), sin “apoderarse” de Panamá. Esta

apropiación fué sin duda un episodio deplorable de nuestra historia, y hoy casi todo norteamericano reflexivo la deplora. Es de esperarse que las animosidades suscitadas por ese acto hayan muerto con la reparación de 1921 y yazcan hoy en la tumba, al lado de los grandes estadistas que, como dijo el principal de ellos, "se apropiaron la zona del canal."

Las intervenciones subsiguientes, o sea, las ocurridas en la República Dominicana, Nicaragua y Haití, son más fáciles de explicar, si no de justificar, que la de Panamá. Debe recordarse que en aquel entonces vivíamos, como vivimos hoy, en un mundo agitado y que Europa no había aceptado la doctrina Monroe, ni mucho menos. En su ansiedad de conservar, dentro del radio estratégico del canal de Panamá, una estabilidad política y económica que no ofreciese justificación ni pretexto a la intervención de naciones no americanas, algunos presidentes de los Estados Unidos asumieron transitoriamente ciertas responsabilidades de protección y administración en los países mencionados. Que la intervención fué transitoria, benévola y emprendida de buena fe lo demuestra el hecho de que ya ha cesado casi por completo. La marca de esa buena fe está estampada en todos los documentos por los cuales los Estados Unidos han ratificado los numerosos tratados del sistema panamericano de paz después de la guerra mundial, y en su compromiso solemne, contraído por tratado con otras repúblicas americanas, de no intervenir por motivo alguno, sea cual fuere, en los asuntos internos de ninguna otra nación.

Acto de mera imparcialidad y de justicia es reconocer que esta promesa solemne de paz en el Nuevo Mundo, por parte de los Estados Unidos, no se hizo sino después del hecho cumplido del predominio naval norteamericano dentro del radio estratégico del canal de Panamá. Pero ese predominio les es indispensable a los Estados Unidos para su propia defensa, y está dirigido contra el Viejo Mundo, no contra el Nuevo. Con él van el reconocimiento de la igualdad de todas las naciones americanas y el compromiso de respetarla. Este predominio naval en el Caribe, que sería hipocresía negar o lamentar, es imprescindible para proteger, de acuerdo con los principios de la prístina doctrina Monroe, el Nuevo Mundo contra la política de la fuerza del antiguo continente. De esta defensa de la tranquilidad del Nuevo Mundo depende el que él pueda ser, en caso de una explosión desastrosa en Europa, el único refugio que quede a la paz de la humanidad. Hay pues en el caso de que tratamos una comunidad de intereses vitales entre todas nuestras repúblicas—todas igualmente soberanas—las cuales se encuentran hoy ligadas al predominio naval de los Estados Unidos en el Caribe como medida defensiva contra el Viejo Mundo.

El tercer punto de la fórmula Mahan de las tres vías es la abstención de los Estados Unidos en Europa. Esta política de abstención, que, no obstante haberla puesto en peligro Theodore Roosevelt con su diplomacia secreta en Marruecos, se adapta altamente a los intereses norteamericanos, tuvo en la guerra mundial un curioso *intermezzo*.

Hay hoy en los Estados Unidos una tendencia muy generalizada a mirar la entrada de la república en la guerra mundial como un error que habría podido evitarse si el gobierno se hubiera negado a proteger de las violaciones del derecho internacional a los ciudadanos norteamericanos que se hallasen bajo pabellón extranjero, particularmente a los que viajasen en barcos extranjeros. Éste es un juicio *ex post facto*, una conclusión deducida *a posteriori* por la fuerza de los hechos, y no *a priori* por la perspicacia, que, a haberlos previsto, quizá los hubiera evitado. De todos modos, es juicio confirmado por las leyes recientes de 1935 a 1937, que establecen una política nueva de neutralidad; política que en su esencia es una repudiación de la manera exagerada como Woodrow Wilson interpretó la libertad de los mares.

Durante algún tiempo pareció que la diplomacia idealista del programa de paz formulado por Wilson después de la guerra haría olvidar los consejos tradicionalmente aceptados de Wáshington y la política exterior de él y los otros padres de la patria. Y, en efecto, el mundo tenía visos de estar listo para unirse en un sistema colectivo que impidiese la repetición de aquel terrible conflicto y con ella quizá la ruina de la civilización occidental. El pueblo norteamericano miraba de buen ojo la Sociedad de las Naciones, y yo creo que el senado hubiera aprobado la adhesión de los Estados Unidos a ella, con las reservas del senador Lodge, si el presidente Wilson las hubiese aceptado. Cuando, a causa de la querrela política entre Wilson y Lodge, la Sociedad de las

Naciones fue rechazada, muchos creímos que los frutos de la victoria se habían desperdiciado trágicamente. No preveíamos el hundimiento de la democracia en varias regiones, ni la subida de los dictadores, ni la gran depresión o crisis económica. Nos figurábamos que las grandes potencias estarían dispuestas a sacrificar vidas y fondos para hacer cumplir las sanciones decretadas por la Sociedad de las Naciones contra las que, con menosprecio de la ley reconocida, obrasen agresivamente en regiones donde no tuviesen intereses vitales. Inocentemente creíamos todo esto, a pesar de que los Estados Unidos mismos se habían negado a firmar de antemano el compromiso de asumir responsabilidad definida alguna en el particular.

Hoy, viendo más claramente las cosas a la luz de diecinueve años de historia, nos damos cuenta de que no fué mala fortuna el que las discordias políticas internas impidiesen la entrada de los Estados Unidos en la Sociedad de las Naciones, dándoles tiempo para observar y aguardar hasta que haya certeza de que las otras grandes potencias están inequívocamente resueltas a hacer sacrificios para la conservación de la paz en el mundo entero, sin ser movidas directamente a ello por sus intereses especiales. Temo que ese tiempo no llegue antes que la especie humana haya sufrido muchas desgracias más. Pero al fin llegará; o, a no llegar, la civilización europea que hoy conocemos perecerá en la haz de la tierra.

El curioso *intermezzo* de la guerra mundial pasó sin que los Estados Unidos abandonasen defini-

tivamente las tradiciones de su política exterior con respecto a la abstención. De 1920 acá, ninguno de sus partidos políticos se ha atrevido a abogar por el ingreso del país en la Sociedad de las Naciones.

Tras la guerra mundial, y después que los Estados Unidos rechazaron definitivamente la Sociedad de las Naciones para volver a la actitud de los padres de la patria, empezó en la política exterior norteamericana un proceso de clarificación, que aún continúa y cuyos rasgos principales pueden resumirse así: primero, la liquidación del imperialismo; segundo, la rehabilitación de la doctrina Monroe en su prístina pureza y como norma más noble, desembarazándola del "corolario Roosevelt" y de cuanto pueda dar sombra a intervenciones futuras de los Estados Unidos en países donde la doctrina prohíbe la intervención de naciones no americanas; tercero, la cristalización repentina de la política de la neoneutralidad, o sea, de la abstención en las guerras europeas y asiáticas; cuarto, el reconocimiento de que es imposible ser a un mismo tiempo nación acreedora y nación altamente proteccionista, el cual ha traído consigo un esfuerzo por rebajar las vallas arancelarias mediante convenios internacionales de acuerdo con autoridad abarcadora conferida por el congreso, sin distinción de géneros de comercio, pero no ha logrado nada en el problema de recobrar las deudas internacionales repudiadas, tanto las contraídas con el gobierno de los Estados Unidos como las contraídas particularmente con personas o empresas norteamericanas.

Esta clarificación de la política exterior se inició con los tratados de Wáshington de 1922 relativos al Lejano Oriente y al Pacífico, y se continuó con el pacto de París, la red de tratados nuevos de arbitraje y conciliación, el memorándum Clark de 1928 sobre la doctrina Monroe (el cual repudia el llamado "corolario Roosevelt"), el tratado interamericano de no intervención de 1933, la terminación del protectorado de Cuba en 1934, la ley del mismo año sobre la independencia de las Filipinas, los tratados y protocolos de Buenos Aires de 1936, y, más recientemente, las leyes de neutralidad promulgadas de 1935 a 1937. En armonía con todo esto, la política exterior de los Estados Unidos está ahora volviendo a la de los padres de la patria, si bien adaptándose a las circunstancias de una nación integrada y consolidada y al desarrollo de un sistema colectivo de seguridad, *sin sanción obligatoria*, en el Nuevo Mundo, que contrasta con el incierto sistema colectivo de Europa para la organización de la paz. Es una política de integración y consolidación, de buena voluntad, de paz y de defensa de la patria continental (inclusive Alaska) por medio de una armada adecuada y con el auxilio de las bases navales y medios de comunicación indispensables más allá de las costas; política de "cultivar el huerto propio," de amalgamar los elementos de una población heterogénea para reducirlos a un pueblo homogéneo, y de rehabilitar el comercio exterior haciendo todos los convenios provechosos posibles relativos a tarifas aduaneras con las demás naciones comerciales del mundo.

La política de integración y consolidación se pone de manifiesto en la liquidación del imperia-  
lismo. Comprende la preparación rápida para la  
independencia completa e incondicional de las  
Filipinas, la terminación del protectorado de  
Cuba y quizá del de Panamá, el fin cercano de los  
protectorados de Haití y Santo Domingo y muy  
probablemente del de Nicaragua, salvo la opción  
del posible canal interoceánico a través de su  
territorio.

La política de buena voluntad se pone de mani-  
fiesto en el pacto de París, la red de tratados de  
arbitraje y conciliación, sobre todo en la América  
del Sur, y los tratados interamericanos de 1933  
en que se condena y renuncia el derecho de inter-  
vención en los asuntos externos e internos de las  
otras partes contratantes, y en la pronta ratifica-  
ción de todo el sistema de pactos interamericanos  
de paz celebrados desde 1923 hasta 1936.

La política de paz se pone de manifiesto en la  
hoy arraigada opinión pública norteamericana,  
rotunda y abiertamente opuesta a la guerra; en  
las reiteradas declaraciones de fe en el pacto de  
París, que desecha la guerra como instrumento de  
política internacional, y en las leyes recientes de  
neutralidad de entre 1935 y 1937.

No hay fórmula mágica de paz, y así, no puede  
afirmarse ni esperarse que las nuevas leyes norte-  
americanas de neutralidad encierren una fórmula  
de esa índole. Sin embargo, constituyen un rasgo  
importantísimo de la actual política exterior de  
los Estados Unidos, por haberse incorporado en  
ellas algunas de las lecciones de la guerra mundial

(no todas ellas) en cuanto a la neutralidad, lo cual se hizo a costa de las teorías tradicionales tocantes a la libertad de los mares y a los derechos de los neutrales. Por tanto, dichas leyes merecen que estudiemos aquí algunos de sus detalles principales.

Una de ellas dispone que el presidente proclame la existencia de toda guerra internacional en que los Estados Unidos no sean parte, y de toda guerra civil extranjera, y que en seguida decrete la prohibición de hacer préstamos o conceder crédito a los beligerantes y de enviarles directa o indirectamente "armas, municiones o instrumentos de guerra," según se enumeren oficialmente en la proclama presidencial. El presidente podrá además prohibir a su arbitrio la exportación, en buques norteamericanos, de materiales y artículos no comprendidos en la categoría de "armas, municiones o instrumentos de guerra," directa o indirectamente destinados a los países beligerantes, y, cuando dichos materiales o artículos se exportaren en barcos que no pertenezcan a ciudadanos norteamericanos, podrá exigir que ningún ciudadano norteamericano conserve título de propiedad en ellos después de embarcados en puertos de los Estados Unidos para su exportación; y en tal caso no podrá haber reclamaciones de ciudadanos norteamericanos por motivo de la violación de sus derechos de neutralidad si los artículos así embarcados bajo pabellón extranjero fueren perjudicados o apresados por los beligerantes. La ley previene también que es ilícito el que ciudadanos de los Estados Unidos viajen en

barcos beligerantes (después del tiempo necesario para que salgan de ellos al principio de la guerra), salvo en circunstancias especiales, que el presidente especificará; y así no será fácil que surjan reclamaciones de ciudadanos norteamericanos por daños y perjuicios que, contra las normas del derecho internacional, sufran en sus personas o haberes bajo un pabellón beligerante. El presidente podrá además prohibir el uso de puertos norteamericanos a los buques mercantes armados de los beligerantes y a sus submarinos. La ley prohíbe que se armen los buques mercantes neutrales de los Estados Unidos que comercien con estados beligerantes.

Lo que se espera de estas leyes es que, corrigiendo su política tradicional, los Estados Unidos puedan observar nuevas reglas de neutralidad que impidan la ocurrencia de circunstancias como las que los arrastraron a la guerra mundial, dejando al mismo tiempo al presidente facultades discretivas suficientes para evitar que la ley frustre o estorbe la acción coercitiva mancomunada de otras naciones neutrales contra naciones agresoras, y quizá aun para cooperar en tal acción prohibiendo que de los Estados Unidos se exporten a naciones agresoras otros materiales además de "armas, municiones o instrumentos de guerra." La ley contiene la siguiente restricción, que cito a la letra y es de la mayor significación para las relaciones internacionales del Nuevo Mundo con el Viejo, siendo al mismo tiempo más bien un comentario que un obituario de la doctrina Monroe: "Esta ley no será aplicable a ninguna repú-

blica americana ni coalición de repúblicas americanas que estuvieren en guerra con una o más naciones no americanas, con tal que dichas repúblicas no sean copartícipes de naciones no americanas en dicha guerra.”

La política de paz de los Estados Unidos es manifiesta, pero la paz misma no puede alcanzarse fácilmente, ni puede tenerse mucha seguridad de que se alcance. En el mundo actual no es posible esperar la paz con certidumbre. Lo único que podemos hacer es perseverar en la labor de establecerla. En esta labor, los Estados Unidos tienen, fuera de la satisfacción moral de contribuir al bien de la humanidad, la de creer, a diferencia de algunas otras naciones, como Italia, Alemania y el Japón, que el establecimiento de la paz mundial redundará en provecho de sus propios intereses.

---

La exposición anterior de la política exterior norteamericana es necesariamente de carácter muy general y está escrita desde el punto de vista del historiador de la diplomacia de los Estados Unidos. Se ha escrito en el mes de junio de 1938, cuando el antiguo continente se halla amenazado de grandes convulsiones. Si en Europa estallara una explosión y las potencias militaristas, tras ganar la preponderancia, establecieran dictaduras hostiles a las instituciones, ideales e intereses cardinales de América y a toda la ideología emancipadora de nuestro continente, y si además una potencia militarista asiática se hiciera prepon-

derante en Asia, fácil es ver el peligro de que se formase una especie de nueva Santa Alianza que sería una amenaza para la libertad y aun la independencia del Nuevo Mundo. Ante semejante situación, es difícil formular con precisión la política que debiera adoptarse; sin embargo, a convertirse en realidad tal pesadilla, quizá nos viésemos obligados, muy a nuestro pesar, a recurrir al mismo argumento de los perturbadores—la fuerza—introduciendo así en el tranquilo proceso de la paz otro curioso *intermezzo*, como el de la guerra mundial.

## ÍNDICE ALFABÉTICO

(Para abreviar, se escribe aquí *E. U.* en vez de *Estados Unidos.*)

### A

“a b c,” acuerdos, 77

Abisinia, 38, 48, 91

Acuerdo Lansing-Ishii, 27; Root-Takahira, 23; Taft-Katsura, 23.

(V. también *Convención, Convenio*)

Acuerdos: “a b c,” 77; ejecutivos de reciprocidad, 74, 77, 83, 152

Aduanas. (V. *Aranceles*)

Afganistán, 91

Agricultura, crisis de la, en los E. U., 80

Aguas fronterizas entre el Canadá y los E. U., 153-160

Alaska: adquisición de, 161; arbitraje de límites de, 55, 143; defensa de, 176

Alemania: aliada del Japón, 38, 43; concesiones aduaneras de, 75; y Venezuela, 97, 116, 119

Aliados: sus injusticias, 62

Alianza anglojaponesa, 25, 27, 30, 31

América. (V. *Nuevo Mundo*)

América Central: su importancia estratégica, 104; su confederación, 104, 117

América latina: su desconfianza de la doctrina Monroe, 114, 119-120, 125, 126; *id.* de los E. U., 127, 143; política de los E. U. en (v. *Política*)

Anam, 91

Anexión: cuestión de la del Canadá a los E. U. (v. *Canadá*); cuestión de la de Cuba a los E. U., 72, 145; y la esclavitud en los E. U., 145-6

Aranceles: entre los E. U. y las Filipinas, 16-18; excesivos ac-

tuales, 68-69; leyes sobre (v. *Ley*); convenios Blaine sobre, 75-76; del Canadá abolidos por Inglaterra, 147. (V. también *Libre cambio, Política, Proteccionismo*)

Arbitraje: de Chamizal, 52, 62; de disputas anglovenezolanas sobre deudas, 97, 116; de disputa anglovenezolana sobre límites, 55, 56, 94, 131; de disputas entre Francia y México, 131; de disputas entre los E. U. y México, 107; de Ginebra, 54; de las islas de San Juan, 54, 143; de límites de Alaska, 55, 143; de reclamaciones de la guerra mundial, 61-62; de reclamaciones por deudas, 99; disputas excluidas del, 64; en el Nuevo Mundo, 46, 65-66; en los tratados Kellogg, 63-65; en los tratados Root, 59, 64; entre los estados de los E. U., 47-48; Olney-Pauncefote, 56-57; secundado por los E. U., 47, 48, 50-51, 161; tratados de, 58-59, 129, 176; Tribunal Permanente de, 57; y la guerra civil de los E. U., 48

Arbitrajes: de Inglaterra, 54-56; de los E. U., 54-55; de los E. U. con España, 48, 49; de los E. U. con Hispanoamérica; 53-54; de los E. U. con Inglaterra, 48-49; en la América latina, 46; malogrados, 62. (V. también *Reclamaciones*)

Argelia, 91

Argentina: desconoce la doctrina Monroe, 126; pacto de, contra

la guerra, 131; rechaza invasiones, 113, 132  
 Armamentos: limitación de, 31, 35, 44; *id.* en los Grandes Lagos, 141  
 Austria-Hungría: concesiones arancelarias de, 75  
 Autarquía, 79

## B

Bélgica como nación imperialista, 3  
 Blaine, J. G. (V. *Convenios*)  
 Bolivia: su guerra con Paraguay, 131  
 Bóxer, levantamiento, 21  
 Brasil: concesiones aduaneras del, 75; su convenio aduanero con los E. U., 77; origina la doctrina Stimson, 38, 167  
 Brum, B., y la doctrina Monroe, 124  
 Bruselas, Conferencia de, 42  
 Bryan, W. J.: sus tratados de conciliación, 60, 64, 65, 127; y el Japón, 26  
 Buenos Aires: conferencia de paz de, 124; protocolo especial de, 129-130; tratados de, 66, 103, 108, 131, 176  
 Buen vecino: política del, 89, 92, 105, 106; *id.*, aplicada a México, 106-108

## C

Canadá: arreglo pacífico de sus disputas con los E. U., 142-143; sus convenios de reciprocidad con los E. U., 71, 83; Dominio del, 151; cuestión de su anexión a los E. U., 72, 143, 145, 146-147, 148, 150-152; flanco vulnerable del Imperio Británico, 170; fué una amenaza para los E. U., 141; política inglesa en, 140, 141; por qué no se unió a los E. U.

contra Inglaterra, 140; puente de unión entre los E. U. e Inglaterra, 142; reconocido como nación independiente, 152; su bienestar actual, 160; su frontera no fortificada, 138; su semejanza con los E. U., 139; sus relaciones actuales con los E. U., 153; y la alianza anglojaponesa, 30; y la reforma aduanera británica, 147  
 Canal del San Lorenzo, 156; de Nicaragua, 103; de Panamá, su valor estratégico, 4, 45, 93, 102, 103, 170. (V. también *Intervención*)  
 Caribe: intervenciones de los E. U. en el (v. *Intervenciones*); predominio de los E. U. en el, 165, 169, 172  
 Castle, W. L., y la doctrina Monroe, 128  
 Castro, C., 97  
 Catolicismo en el Canadá y los E. U., 140  
 Clark, Memorándum, 128, 176  
 Clipperton, 131  
 Colombia: su disputa con el Perú, 131; tratado de reparación de los E. U. con, 90, 96, 115, 171  
 Colonias: americanas y el comercio, 70; británicas, 91  
 "Coloso del Norte," 89, 92, 99, 118  
 Comercio: de los E. U. con las Filipinas, 9-11, 15-16; de los E. U. en el Lejano Oriente, 8, 164; y la guerra mundial, 79; y la independencia americana, 70  
 Comisión mixta internacional de los E. U. y el Canadá, 154-155, 159  
 Comisiones mixtas, 153  
 Concesiones aduaneras a los E. U., 75-76  
 Confederación centroamericana, 104, 117

Conferencia de Bruselas, 42; de La Haya, primera, 57; *id.*, segunda, 58, 99, 167; de paz de Buenos Aires (1936), 124; de paz de París y la doctrina Monroe, 122; de Washington (1921-22), 6, 35, 165; interamericana de la Habana (1938), 127, 167; *id.* de Santiago (1923), 126, 127

Convención de conciliación interamericana, 129; Gondra, 66, 126, 131; Olney-Pauncefote, 56-57; panamericana de derechos y obligaciones, 108, 129, 167. (V. también *Acuerdo, Convenio*)

Convenciones de La Haya, 57-58, 155; panamericanas de paz, 131

Convenio aduanero entre los E. U. y el Brasil, 77; de caballeros, 24, 29; entre los E. U. e Inglaterra sobre aguas fronterizas, 153-155; panamericano de Wilson, 121-122. (V. también *Acuerdo, Convención*)

Convenios aduaneros Blaine, 75-76; de reciprocidad entre los E. U. y el Canadá, 71, 83; Hull de reciprocidad, 82-88

Corea, 23, 91

Corolario Roosevelt, 102, 118-119; repudiado por otras administraciones, 120, 126, 128; hoy descartado, 137, 175, 176

Corte Suprema de los E. U., 47, 48

Costa Rica y la doctrina Monroe, 126

Crisis económica mundial y el comercio internacional, 80; y el Lejano Oriente, 37; y la independencia filipina, 15

Cuba: libertada por los E. U., 5, 72, 94; protectorado de los E. U. en, 73, 95, 177

## Ch

Chaco, guerra del, y la Sociedad de las Naciones, 131

Chamizal, arbitraje de, 52, 62

Chicago y las aguas del lago Michigan, 157, 158

China: y las Filipinas, 5; y las potencias imperialistas, 5; y el Japón, 25-27, 40, 42, 52; patrocinio de su integridad, 6, 7, 21, 22, 24, 27, 31, 34, 41, 164, 166, 168; su comercio con los E. U., 8, 164; inversiones norteamericanas en, 8; protegida por los E. U., 32; protegida por los tratados de Washington, 36, 41; esferas especiales en, 32, 77; intereses de los E. U. en, 34; comparada con México, 106. (V. también *Lejano Oriente*)

## D

Defensa de fronteras, 138-139; del Nuevo Mundo, 44-45, 169-170, 172; de los E. U., 176. (V. también *Doctrina Monroe*)

Democracia: y la guerra mundial, 134; repudiada, 134, 174

Depresión económica mundial. (V. *Crisis*)

Derechos aduaneros. (V. *Arancales*)

Desempleo en los E. U., 80

Deudas: e intervención, 90, 97, 98-99; de la América latina en los E. U., 130

Dictadores, 174

Dinamarca, 49

Dingley, ley aduanera, 76

Doctrina Drago, 98-99, 100

Doctrina Monroe, 3, 112 y sig.; qué es, 112, 125, 126, 133; y la frontera anglovenezolana, 55, 94; y la intervención, 102, 118-119, 120, 125, 128; y el Memorándum Clark, 128; y

- la Gran Bretaña, 94, 97, 114, 134; y la Sociedad de las Naciones, 122, 123, 125, 126, 130-131; y Francia, 134; y el corolario Roosevelt, 102, 118-119, 120, 137; y el pueblo de los E. U., 135-137; su interpretación, 122, 128; su panamericanización, 121-122, 124; desconocida por México y la Argentina, 126; ha protegido a Venezuela, 94, 97, 114; ha protegido al Brasil, 132; ha protegido a toda la América, 132-133, 135, 137, 172; protege al Canadá, 153; su carácter defensivo, 108, 112; ineficaz al principio, 113, 132; sospechosa en la América latina, 114, 119-120, 125, 126; peligro de que se viole, 133-135; es política fundamental de los E. U., 161, 175
- Doctrina panamericana de no reconocimiento, 37-38, 39, 109, 167-168
- Doctrina Stimson, 37-38; 166-168
- Dos Sicilias, 49
- Drago, L. M., 66; doctrina de, 98-99, 100
- E**
- Edicto de Quebec, 140
- Egipto, 97, 116
- Elgin, lord, 147, 148
- Enmienda Platt, 73, 176
- Equilibrio del poder en el Lejano Oriente, 32, 33; en Europa, 134
- Esclavitud: sus efectos políticos y económicos en los E. U., 143-146; y el anexionismo, 145-146
- España: su guerra con los E. U., 1, 5, 72, 94; sus controversias con los E. U., 48; concesiones arancelarias de, 75; su invasión de Santo Domingo, 113
- Estados Unidos: no son imperialistas, 3, 4, 105; van aboliendo el imperialismo (v. *Imperialismo*); se bastan a sí mismos, 4, 79; condenan las agresiones del Japón, 42; defensores del Nuevo Mundo (v. *Nuevo Mundo*); como modelo para unión de las naciones, 48; son nación pacífica, 150, 160; como gran potencia, 163; su poder naval, 29, 31, 34; su política exterior (v. *Política*); su desarrollo industrial, 73; su semejanza con el Canadá, 139; su expansión (v. *Expansión*); sus disputas con Dinamarca, 49; *id.* con España y Etiopía, 48; *id.* con Francia, 49; *id.* con Inglaterra, 48, 49, 54-56, 62, 94, 97, 142-143; *id.* con Holanda, las Dos Sicilias y Portugal, 49; *id.* con México, 50-53, 62, 113; sus intervenciones (v. *Intervención*, *Intervenciones*); sus fronteras no fortificadas, 138; y el Japón, 21, 22-24, 29-30, 32, 39-40
- Etiopía, 38, 48, 91
- Europa: su inestabilidad actual, 134; abstención de los E. U. en, 165, 172-175. (V. también *Política*)
- Expansión de los E. U., 143, 145-146, 151, 161, 163, 169; japonesa, 24-28, 32
- Expropiación en México, 53
- F**
- Filipinas: adquisición de, por los E. U., 2, 3, 21, 163; sus supuestas ventajas para los E. U., 5, 8, 11, 31; son una carga para los E. U., 22, 35, 168; su comercio con los E. U., 9-11; inversiones norteamericanas en, 9; ventajas para ellas de la dominación norteamericana,

- 11-12; su independencia, 13-20, 168, 176, 177; su competencia comercial con los E. U., 15-16; su neutralización, 19; su vulnerabilidad, 24; y el Japón, 23, 24
- Francia: como nación imperialista, 3; reclamaciones de los E. U. contra, 49; y sus colonias, 91; su disputa con México sobre Clipperton, 131; su intervención en México, 50, 113, 149; y la doctrina Monroe, 134; y la guerra civil de los E. U., 149
- Frontera entre los E. U. y el Canadá. (V. *Aguas fronterizas*)
- Fronteras no fortificadas, 138-139

G

- Ginebra, arbitraje de, 54
- Gondra, M., 66; convención, 66, 126, 131
- Gran Bretaña: como nación imperialista, 3; y el Japón, 40, 41, 43; acepta la doctrina Stimson, 40; sus disputas con los E. U., 48, 49, 54-56, 62, 94, 97, 142-143; *id* con Venezuela (v. *Venezuela*); concesiones aduaneras de, 75; y sus colonias, 91; su ocupación de Egipto, 97; reconoce la doctrina Monroe, 114, 134; adopta el libre cambio, 146-147; y la guerra civil de los E. U., 148-149; como agresora posible de los E. U., 169-170
- Grandes Lagos: limitación de armamentos en ellos, 142. (V. también *Aguas fronterizas*, *Vía del San Lorenzo*)
- Guadalupe-Hidalgo, tratado de, 50-51, 52
- Guatemala, concesiones aduaneras de, 75

- Guerra: entre los E. U. y España, 1, 5, 72, 94; entre los E. U. e Inglaterra (1812), 141-142; entre los E. U. y México, 50, 105; chinojaponesa, 24; chinojaponesa sin declaración, 40; rusojaponesa, 24; del Chaco y la Sociedad de las Naciones, 131; peligro de, entre los E. U. y el Japón, 29-30; proscrita en la política internacional, 46, 127, 129, 130, 160, 167, 177; civil de los E. U., 47-48, 145, 148-149; *id.* y el arbitraje, 48; *id.* y Francia, 149; *id.* y la Gran Bretaña, 148-149; mundial y la expansión japonesa, 25-28; *id.* y los E. U., 173; *id.* y la democracia, 134; *id.* y las reclamaciones consiguientes, 61-62

- Guerras napoleónicas y reclamaciones, 49

H

- Haití. (V. *Intervención*)
- Hawái. (V. *Tratado*)
- Hawes-Cutting, ley, sobre independencia filipina, 16-17
- Hay, John: su política del Lejano Oriente, 26, 32, 34, 39, 41; propone tratado general de arbitraje, 58-59; y la disputa anglovenezolana, 98
- Haya (La): conferencias de (1899, 1907), 57, 58
- Holanda: como nación imperialista, 3; reclamaciones de los E. U. contra, 49
- Honduras, concesiones aduaneras de, 76
- Hoover, presidente: contra la independencia filipina, 17; y el corolario Roosevelt, 120
- Huerta, 107
- Hughes, C. E.: da carácter internacional a la doctrina Hay, 39; cambia la política sobre trata-

dos comerciales, 78; y la política del Lejano Oriente, 164, 166  
 Hull, C., 66; nueva reciprocidad de, 82-88; y la intervención, 129

## I

Iglesia católica en el Canadá y los E. U., 140  
 Imperialismo: su distribución actual, 3; va desapareciendo en los E. U., 3, 90, 117-118, 175, 177; benévolo de los E. U., 90  
 Independencia: de las colonias, sus causas económicas, 70; de las Filipinas, 13-20, 168, 176, 177; de Puerto Rico, 95-96  
 India, 91  
 Inglaterra. (V. *Gran Bretaña*)  
 Inmigración: japonesa en los E. U., 24, 32, 33; en los E. U., 161, 162  
 Integridad de China. (V. *China*)  
 Intervención: de Francia en México, 113; de los aliados en Rusia, 28; de los E. U. en Haití, 103, 117, 121, 127, 171, 177; *id.* en Nicaragua, 103-104, 117, 127, 171, 179; *id.* en Panamá, 89, 93, 96, 115-116, 119, 170-171; *id.* en la República Dominicana, 100-102, 116-117, 118, 171, 177; europea en Venezuela, 116; repudiada en la América latina, 46; para el cobro de deudas, 90, 97, 98-99. (V. también *Doctrina Monroe, No intervención*)  
 Intervenciones de los E. U. en el Caribe, 90, 92 y sig., 114-118, 127; sus razones estratégicas, 90, 93, 96, 100, 102, 103-105; su carácter no imperialista, 90, 101, 132, 171; causan antagonismo en la América latina, 127

Inversiones de los E. U.: en el Canadá, 153; en China, 8; en las Filipinas, 9  
 Islas de San Juan. (V. *Arbitraje*)  
 Italia: como nación imperialista, 3; coligada con Alemania y el Japón, 38, 43; y la doctrina Stimson, 37-38; y Etiopía, 91; y Venezuela, 97, 116

## J

Japón: como nación imperialista, 3; su hegemonía en el Lejano Oriente, 6, 32; patrocina la puertas abierta y la integridad de China, 24; violador de tratados, 37, 42; se retira de la Sociedad de las Naciones, 37; se coliga con Alemania e Italia, 38; su expansión, 24-28, 32; su intervención en Siberia, 28; y los E. U. en el Lejano Oriente, 21, 22-24; y la inmigración en los E. U., 24, 32, 33; mira los E. U. como hostiles, 29-30, 32, 39, 40; y Corea, 91; y China, 25-27, 36, 37, 40, 42-43, 52; y la doctrina Stimson, 37-38, 39; y la Gran Bretaña, 39, 40; y las Filipinas, 23, 24; y los dominios británicos, 30; y Manchuria (v. *Manchuria*)  
 Japoneses: leyes de los E. U. contra, 24, 32, 33  
 Jay, tratado, 48-49  
 Jones, ley, sobre independencia filipina, 14

## K

Kellogg, tratados, 63-65

## L

Lansing-Ishii, acuerdo, 27

Lejano Oriente: hegemonía del Japón en, 6, 32; entrada de los E. U. en la política del, 7, 21, 163, 165-169; nueva política de los E. U. en, 43. (V. también *China, Estados Unidos, Japón, Política*)

Leticia, 131

Ley: de granos, su abolición, 146; Dingley de aduanas, 76; Hawes-Cutting sobre la independencia filipina, 16, 17; Jones sobre la independencia filipina, 14; McKinley de aduanas, 75; Payne-Aldrich de aduanas, 77; Tydings-McDuffie sobre la independencia filipina, 17-19; Wilson de aduanas, 76

Libertad de los mares, 70, 161, 162, 173, 178

Libre cambio, 71, 73; adoptado por Inglaterra, 146-147

Liga de las Naciones. (V. *Sociedad de las Naciones*)

Limitación de armamentos, 3, 35, 44, 141

Lista "a b c," 77; "tropical," 75, 77

Lodge y las Filipinas, 5

## M

McKinley, ley, de aduanas, 75

Madagascar, 91

Mahan: y las Filipinas, 5; su fórmula de la política de las tres vías, 165-173

Manchuria, 23, 25, 37, 91, 106; y la doctrina Stimson, 38, 166

Mandatos, 77

Memorándum Clark, 128, 176; Taft-Katsura, 23

México: y la invasión francesa, 50, 113, 149; reclamaciones de los E. U. contra, 50-53; sus relaciones con los E. U., 51, 91, 105-108; su guerra con los E. U., 50, 105; comparado con

China, 106; desconoce la doctrina Monroe, 126; su disputa con Francia sobre Clipperton, 131

Michigan, lago, y el Canadá, 154, 156-157, 158

Montevideo: convención de, 129; tratados de, 66, 103

## N

Nación más favorecida, cláusula de la, 70, 78-82; 161

Naciones imperialistas, 3

Naturalización, 161, 162

Neutralidad en la política de los E. U., 173, 175, 177-180

Neutralización de las Filipinas, 19

Niagara, río, 154, 156

Nicaragua: concesiones aduaneras de, 76; intervención de los E. U. en, 103-104, 117, 127, 171, 179

No intervención, 103, 108-109, 129, 130, 161, 176, 177

No reconocimiento: de gobiernos establecidos por revolución, 121; de posesiones adquiridas por la fuerza (v. *Doctrina Stimson*)

Noruega: sus fronteras no fortificadas, 139

Nuevo Mundo: defendido por los E. U., 44-45, 90, 96, 99, 132-133, 135, 137, 169, 170-172; su línea de defensa, 169; peligro de agresión europea, 133-135; y el arbitraje, 46, 66; y la paz, 110-111, 138. (V. también *Arbitraje, Estados Unidos, Política, Tratados*)

## O

Olney y el arbitraje, 56; y la doctrina Monroe, 114

Olney-Pauncefote, convención, 56

Ottawa, tratados de, 83

## P

- Pacifismo en los E. U., 4, 36, 136; en Inglaterra, 36
- Pacto de la Argentina contra la guerra, 131
- Pacto de París: adoptado, 63, 65; violado por el Japón, 37; y la doctrina Stimson, 38; y la paz, 108, 127, 177; en la política de los E. U., 176
- Panamá. (V. *Intervención*)
- Paraguay y Bolivia, guerra de, 131
- Paro forzoso. (V. *Desempleo*)
- Partidos políticos de los E. U.: y la independencia filipina, 13-14; y los aranceles, 74
- Pouncefote-Olney, convención, 56
- Payne-Aldrich, ley aduanera, 77
- Paz: internacional, por qué no se ha establecido, 43; en América, 66, 110-111, 129, 138; secundada por los E. U., 108, 110, 129, 130-131, 171, 176, 180
- Perú: su disputa con Colombia, 131
- Pinckney, tratado, 49
- Platt, enmienda, 73, 176
- Poder naval: de Inglaterra, 35; del Japón, 29, 35; de los E. U., 29, 30, 35
- Política europea en el Lejano Oriente, 38-39. (V. también *China*)
- Política exterior de los E. U.: al principio, 7, 21; en América, 58, 89-92, 108-109, 121, 130, 131; en Europa, 7, 21, 57, 112, 165, 169, 172-175; en el Lejano Oriente, 7, 26, 32, 41, 43, 163-169 (v. también *Hay*); *id.* y la crisis económica, 37; sus propósitos fundamentales, 161-162; sus errores, 163-166; actual, sus rasgos descollantes, 175, 176; y la paz, 108-109,

- 171; y la fórmula Mahan de las tres vías, 165-173; y los aranceles, 71-72, 74-77, 78. (V. también *Aranceles*, *Buen vecino*, *Washington*)
- Polk, presidente, 113
- Portugal: como nación imperialista, 3; reclamaciones de los E. U. contra, 49
- Potencias imperialistas, 3; europeas se disputan preponderancia en China, 32
- Proteccionismo en los E. U., 73-74
- Protocolo de Buenos Aires, 129-130
- Puerta abierta, política de la, 5, 6, 7, 21, 22, 31, 41, 163-4; patrocinada por Rusia, 24; patrocinada por el Japón, 24, 27. (V. también *China*, *Lejano Oriente*)
- Puerto Rico, 95-96

## Q

- Quebec, edicto de, 140

## R

- Reciprocidad: tratados de, 70 y sig., 147-148, 151, 152; nueva, 80-88, 162
- Reclamaciones: de los E. U. contra otros países, 49-53, 61-62; del Japón contra China, 61-62
- Reconocimiento. (V. *No reconocimiento*)
- Reforma de Hughes sobre tratados comerciales, 78; arancelaria de la Gran Bretaña (1746), 146
- Reich: su sed imperialista, 91
- República Dominicana: sus concesiones aduaneras, 75; invadida por España, 113; intervención de los E. U. en (v. *Intervención*)

- Revolución. (V. *Wilson*)  
 Roosevelt, corolario. (V. *Corolario*)  
 Roosevelt, F. D., 66; se adhiere a los altos aranceles 80; y el corolario Roosevelt, 120  
 Roosevelt, T.: y las Filipinas, 5; y el Japón, 23, 24, 26; y la protección de América, 98-99; y la intervención en la República Dominicana, 100-102; y la intervención en Panamá, 115-116 (v. *Intervención*); y el corolario Roosevelt (v. *Corolario*); y la anexión del Canadá, 152; y Marruecos, 172; "se apropia la zona del canal," 115, 170  
 Root, E.: tratados de arbitraje, 59, 64  
 Rusia: patrocina la puerta abierta y la integridad de China, 24; intervención de los aliados en, 28; como factor en el Lejano Oriente, 38; y la agresión japonesa en China, 43

S

- Saavedra Lamas, 66  
 Salisbury, lord, y el arbitraje, 56  
 Salvador (El): sus concesiones arancelarias, 75; y la doctrina Monroe, 125  
 Sam, presidente de Haití, 103  
 Sanciones económicas, 79; de la Sociedad de las Naciones, 160, 174  
 San Juan, arbitraje sobre las islas de, 54, 143  
 San Lorenzo, vía del, 155-159  
 Santa Alianza, nueva: su posibilidad, 180-181  
 Santo Domingo. (V. *República Dominicana*)  
 Senado de los E. U. y los tratados, 59, 82, 148  
 Shantung y el Japón, 25, 31  
 Siberia, 28, 31, 32

- Sociedad de las Naciones: su fracaso en Manchuria, 37; el Japón se retira, 37; adopta la doctrina Stimson, 38, 166; condena la agresión japonesa, 42; por qué ha fracasado, 43; los E. U. la rechazan, 63, 123-124, 125, 173-174; y la doctrina Monroe, 122-123, 126, 130-131; sus sanciones, 160, 174  
 Stimson, H. L.: doctrina, 37-38, 166-168; y la doctrina Monroe, 128  
 Suecia: sus fronteras no fortificadas, 139

T

- Taft, presidente, y la conquista, 121; y la anexión del Canadá, 152  
 Tarifa. (V. *Aranceles*)  
 Transvaal, 91  
 Tratado: de arbitraje y conciliación de Washington (1929), 131; de Guadalupe-Hidalgo, 50-51, 52; de las Nueve Potencias, 6, 7, 32, 34, 37, 41, 164, 165, 166; *id.* violado por el Japón, 37; *id.* y la política Hay, 41; de la vía del San Lorenzo, 155-159; de reciprocidad de los E. U. con el Canadá, 72; *id.* con Cuba, 72; *id.* con Hawái, 72; *id.* con la Gran Bretaña, 147-148, 151, 153; de reparación con Colombia, 90, 96, 115, 171; de Versalles, 77, 123; entre Inglaterra y Venezuela, 56; entre los E. U. y Francia (1778), 70; entre los E. U. y Nicaragua, 103; entre los E. U. y la República Dominicana, 100-101; general de arbitraje, 58-59, 129; interamericano de no intervención, 176; Jay, 48-49; naval de Londres, 44; Pinckney, 49

Tratados: "apaciguadores" de Bryan, 60, 64, 65; centro-americanos, 104; comerciales de los E. U., 70-71, 78; con cláusula de la nación más favorecida (v. *Nación más favorecida*); de arbitraje, 176, 177; *id.* de Root, 59, 64; *id.* de Washington (1929), 66; *id.* en el Nuevo Mundo, 65-66; de Buenos Aires, 66, 103, 108, 131, 176; de no intervención, 103, 108-109; de Ottawa, 83; de paz de Buenos Aires, 108, 176; de paz de Montevideo, 66; de paz panamericanos, 108; de reciprocidad de los E. U., 70 y sig.; de Washington (1921 a 1922), 30-32, 33-35, 36, 164, 176; interamericanos (1933), 177; Kellogg, 63-65; observancia de, en América, 110; su valor, 109-110; violación de, 109

Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, 57, 64, 155; su laudo en la disputa anglo-venezolana, 97-98, 100, 116, 119

Tribunal de Justicia Internacional, 63

Tydings-McDuffie, ley, sobre independencia filipina, 17-19

## V

Veintiuna reclamaciones del Japón a China, 25

Venezuela: bombardeo de (1902), 50, 97; su disputa con Inglaterra sobre límites, 55, 56, 94, 100, 119; *id.* con Alemania, Inglaterra e Italia sobre deudas, 97, 116, 119; protegida por la doctrina Monroe, 94, 97, 114, 116, 119

Versalles, tratado de, 77

Villa, Pancho, 107

## W

Washington: tratados de (v. *Tratados*); conferencia de, 30-32

Washington, George: su alocución de despedida, 112, 123, 169; su política de abstención en asuntos no americanos, 21, 112, 123, 169, 173

Wilson, Woodrow: y la independencia filipina, 14; y México, 107; y la doctrina Monroe, 120, 125; y la intervención en Haití, 121; y la libertad de los mares, 173; y la Sociedad de las Naciones, 123, 124; y las revoluciones, 121; su política latinoamericana, 121, 122; su programa idealista de paz, 173