

LOS ESTADOS UNIDOS VIOLARON EL DERECHO CONVENCIONAL

Desde los primeros tiempos de la República de Colombia una sola idea predominó con respecto al Istmo de Panamá: la soberanía sobre él y hacer que la vía que á su través se construyera fuese neutral. Esta idea expresó el Libertador Bolívar en 1824 y siguió constituyendo el primer cánón de nuestra política internacional.

Uno de nuestros hombres de Estado más previsores y sabios, el doctor Manuel Ancizar, formuló ese propósito en 1847, del modo siguiente: "Debemos hacer apelación en el Istmo á los intereses políticos más variados, en compensación del interés comercial, que es siempre el mismo. Equilibremos la ambición por la ambición, los deseos de una nación con los deseos de otra, y ofrezcámosles en común paz é igualdad de tratamiento: así seremos escuchados y los que nos codician hoy, vendrán á ser nuestros mejores guardianes."

Efectivamente, la experiencia ha demostrado que en todo tiempo fué prudente por una nación débil no contraer compromisos con un poder fuerte, permitiéndole que ponga el pie en su territorio ó ejercitar directa ó indirectamente sobre parte de él cualquier especie de control. El ejemplo de Egipto con Inglaterra y desgraciadamente el que al fin presentó Colombia con los Estados Unidos, prueban que la acción combinada de dos naciones de desigual fuerza, sobre un mis-

mo negocio, jamás deja de suscitar complicaciones y divergencias que invariablemente terminan con la humillación de la más débil.

Según nuestra primitiva intención y dado el interés universal de la comunicación interoceánica por el Istmo, ninguna potencia debía ejercer allí dominio exclusivo, y todas debían entenderse para garantizar su neutralidad. Al través de los años y vicisitudes, nuestra Cancillería nunca se apartó de ese plan, y para los que creen que los hispano-americanos somos incapaces de lógica y perseverancia, éste es un caso demostrativo de lo contrario. Así pensábamos proveer á los dos objetivos en mira: resguardar nuestra soberanía de nación débil, y defender la libertad del comercio universal. Sobre esos dos soportes giró nuestra política, y de ello es preciso darse cabal cuenta si se quiere explicar nuestra conducta. Numerosas tentativas hicimos ante las Cortes europeas para hacerles firmar un Tratado de garantía múltiple del Istmo, y nunca obtuvimos resultado. Una de ella fué en 1843, que fracasó como las anteriores y como todas las que en el medio siglo siguiente iniciamos. En vista de este mal éxito, procedimos á celebrar con los Estados Unidos el Tratado de 12 de Diciembre de 1846, confirmatorio por una parte del de paz y amistad de 1824, y que además contenía las cláusulas relativas al canal. Estas se hallan insertas en el artículo 35 que á la letra dice:

“Los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutarán en los puertos de la Nueva Granada (hoy Colombia), incluso los de la parte del Territorio granadino denominado Istmo de Panamá, todas las franquicias, privilegios é inmunidades en lo relativo á comercio y navegación de que ahora gocen

y en lo sucesivo gozaren los ciudadanos granadinos, sus buques y mercancías. Esta igualdad de favores se hará extensiva á los pasajeros, correspondencia y mercancías de los Estados Unidos que transiten en dicho territorio de un mar á otro. El Gobierno de Nueva Granada garantiza al de los Estados Unidos, que el derecho de vía ó tránsito á través del Istmo de Panamá, por cualesquiera medio de comunicación que ahora existen ó en lo sucesivo puedan abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos y el Gobierno de los Estados Unidos y para el transporte de cualesquiera artículo, productos, manufacturas ó mercancías de lícito comercio, pertenecientes á ciudadanos de los Estados Unidos; que no se impondrán ni cobrarán á los ciudadanos de los Estados Unidos ni á sus mercancías de lícito comercio, otras cargas ó peajes, á su paso por cualquier camino ó canal que pueda hacerse por el gobierno de la Nueva Granada ó con su autoridad, sino los que en semejantes circunstancias se impongan ó cobren á los ciudadanos granadinos; que cualquiera de estos productos, manufacturas ó mercancías pertenecientes á ciudadanos de los Estados Unidos, que pasen en cualquiera dirección de un mar al otro, con el objeto de exportarse á cualquier otro país extranjero, no estarán sujetos á derecho alguno de importación; y si lo hubieren pagado, deberá reembolsarse al verificarse la exportación; y que los ciudadanos de los Estados Unidos, al pasar así por el dicho Istmo, no estarán sujetos á otros derechos, peajes ó impuestos de cualquiera clase, sino aquéllos á que estuvieren sujetos los ciudadanos naturales.

“Para seguridad de goce tranquilo y constante de estas ventajas, y en especial compensación de ellas y

de los favores adquiridos según los artículos 4.º, 5.º y 6.º, de este Tratado (cláusulas comerciales de la nación más favorecida), los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente á la Nueva Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este Tratado, sea interrumpido ni embrazado el libre tránsito de uno á otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio”.

Temiendo que cualquier potencia europea nos arrebatase á Panamá y sintiéndonos débiles para afrontar ese peligro, apelamos al que creíamos protector natural de los estados de ambas Américas y colocamos bajo su amparo nuestra soberanía sobre el Istmo, pensando que por este acto de confianza conjurábamos el riesgo que de él mismo pudiera provenir. En nuestra buena fe, nunca imaginamos que el guardador se alzara con la prenda y el fideicomisario moral con el fideicomiso. Además no perdíamos la esperanza de obtener una garantía colectiva por parte de las demás potencias, lo que preferíamos á la garantía de una sola, para poder oponer los intereses de las unas á las de las otras, mantener el canal bajo nuestra plena y entera soberanía y resguardar su neutralidad. Es patente la sabiduría de esta política; fué en las Cortes europeas donde faltó la previsión. En 1857, nuestro Congreso expidió una ley que autorizó al Poder Ejecutivo para negociar con las potencias un Tratado que asegurase á la vez la libertad del tránsito para todos y la soberanía colombiana; pero este nuevo ensayo no alcanzó mejor éxito que en las otras veces. No habiendo sido escu-

chados, lo que había de suceder era fatal; abandonados, sucumbimos; perdimos el Istmo, pero tarde ó temprano las naciones de Europa resultarán más perjudicadas que nosotros, desde que la vía interoceánica no estará neutralizada. Su poder marítimo quedará subordinado al de los Estados Unidos. Colombia quiso una vía para el beneficio universal. El canal será puramente una empresa política y comercial de los Estados Unidos. Las demás potencias lo aprovecharán mediante el beneplácito de ellos, siempre que sus intereses concuerden con los de ellos, nunca en otro caso; porque la neutralidad ofrecida estará necesariamente sujeta á la conveniencia, á las pasiones y al capricho de los Estados Unidos. "Panamá en la lengua de los aborígenes del Istmo, quiere decir "lugar donde se cogen muchos pescados". La ironía profética del nombre está en vía de cumplimiento. Ya Colombia cayó; otros caerán después de ella.

Mientras Inglaterra y Estados Unidos fueron rivales, mantuvieron el Tratado Clayton-Bulwer, de 1850, en que los dos se comprometieron á no ejercer ni conservar jamás un control exclusivo sobre el canal. No obstante este compromiso, los Estados Unidos pretendieron en 1856 hacernos firmar un tratado sobre escavación del canal que les asegurase influencia preponderante, pero nuestro país rehusó. Varias ocasiones más tarde, en 1860 y en 1870, los Estados Unidos volvieron á la carga, pero se estrellaron contra una inflexible negativa, porque considerábamos de nuestro deber seguir ateniéndonos á los dos elementos esenciales: soberanía en el Istmo y neutralidad en el canal. Como se ve la improbación del Tratado Herrán-Hay, lejos de carecer de antecedentes, estaba en la lógica de

nuestra conducta: pensábamos que la Providencia, que forjó los hemisferios y los continentes, y con anterioridad eterna les dió destino para una eterna posteridad, señaló la singular garganta del Istmo para el uso inocente de la humanidad, no para el provecho exclusivo de Colombia ó de los Estados Unidos. Mirándonos como meros depositarios, nos considerábamos en especial responsables para con las naciones de América hermanas nuestras y más inmediatamente llamadas á beneficiar el canal, y no nos creímos libres para traerles sin su anuencia un vecino peligroso.

Por la concesión que en 1878 hicimos á Mr. N. B. Wyse y que él traspasó á la Compañía francesa, creímos al fin haber logrado nuestros propósitos, dando á nuestros intereses la mejor garantía posible, pues allí se estipularon las bases fundamentales que veníamos persiguiendo: que la empresa tuviese carácter internacional, que el canal fuese neutro y que permaneciese bajo la soberanía colombiana.

Los Estados Unidos miraron con tanto disgusto la concesión á la Compañía Francesa, como placer no disimulado les causó el desastre de ella en 1885, al cual contribuyeron directamente. Cuando en el Parlamento de Francia se propuso que el Gobierno de ese país garantizase los bonos de la Compañía, lo que la habría salvado, la idea fracasó porque los Estados Unidos declararon que tal medida, de parte de un poder extranjero, sería vista como perjudicial para los intereses norteamericanos y como un paso no amistoso para contrariar su expansión. Los Estados Unidos no fueron, pues, extraños á la quiebra de la Compañía, y los hechos posteriores han puesto en claro los móviles de esa conducta: arruinar la empresa para hacerla caer

en sus manos. Conseguido el primer objeto, volvieron á sus antiguos proyectos de dueños exclusivos del canal. Para ello comenzaron por exigir de Inglaterra la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer. En seguida se dirigieron á Colombia para negociar un Tratado de construcción del canal; pero habiendo tropezado allí con nuestra tradicional resistencia á otorgarlo en los términos que se nos exigían, se produjeron inevitablemente los sucesos que atrás quedan narrados.

Por el artículo 35 del Tratado de 1846 quedó establecida una especie de alianza entre los Estados Unidos y Nueva Granada ó Colombia, con obligaciones y derechos recíprocos. Así lo entendieron varios de los hombres de Estado norteamericanos.

El presidente Polk, al someter el tratado á la ratificación del Congreso escribió: "Se percibirá que por el artículo 35 del Tratado se propone garantizar al Gobierno y á los ciudadanos de los Estados Unidos el derecho de paso al través del Istmo, á condición de que los Estados Unidos le otorguen igual garantía de la neutralidad de esa porción de su territorio y de su soberanía sobre ella."

En 1866 el gran Secretario Mr. Seward dijo: "Los Estados Unidos no desean nada más y nada mejor, con respecto á Colombia, que el goce por su parte de completa y absoluta soberanía é independencia. Si esos grandes intereses llegan alguna vez á ser asaltados por un poder cualquiera, interno ó externo (*at home or abroad*), los Estados Unidos estarán listos á cooperar con *su aliado* el Gobierno colombiano á mantenerlos y defenderlos", y poco después en el mismo año agregó: "Los Estados Unidos se han abstenido siempre de inmiscuirse en cuestiones de revoluciones inter-

nas en Panamá y continuarán manteniendo perfecta neutralidad en esas controversias domésticas”.

En 1873, Mr. Fisch, secretario de Estado, declaró: “Este gobierno, por el Tratado de 1843, ha prometido una garantía de neutralidad en el Istmo. Tal compromiso, sin embargo, nunca ha sido entendido en el sentido de abrazar el deber de proteger el camino á su través contra la violencia de las facciones locales. Aunque esa protección fué hace poco eficazmente dada por las fuerzas al mando del almirante Olmy, consta que eso se hizo con el consentimiento y á instancias de las autoridades locales. Se considera, no obstante, como obligación indudable del gobierno colombiano proteger el camino contra los ataques de los insurgentes locales”.

Mr. Evarts, secretario de Estado, manifestó en 1879: “Nuestra garantía de neutralidad del Istmo no suministra ningún fundamento para una acción por parte de este gobierno para restringir el transporte de municiones de beligerantes en guerra en que nuestro gobierno sea neutral”.

En 1880, el mismo Mr. Evarts, como secretario de Estado, escribió: “No debe perderse de vista que por el art. 35 del Tratado de 1846, los Estados Unidos no solamente se comprometieron, con el fin de asegurarse el tranquilo y constante goce de las ventajas de aquel Tratado, á garantizar positiva y eficazmente á Nueva Granada la perfecta neutralidad del Istmo, sino que se obligaron también á garantizar del mismo modo los derechos de soberanía y propiedad que Nueva Granada ha tenido sobre esto territorio”.

En 1881, Mr. Blaine, secretario de Estado, se expresó así: “En 1846, un memorable é importante Tratado se negoció entre los Estados Unidos y la República

de Colombia. Por el art. 35 de ese Tratado, en cambio de ciertas concesiones hechas á los Estados Unidos, garantizamos positiva y eficazmente la perfecta neutralidad del Istmo, y también los derechos de soberanía y propiedad de Colombia sobre ese territorio”.

Mr. Freilinghuysen, secretario de Estado, afirmó: “Por el Tratado de 1846, Nueva Granada, *en consideración á ciertas garantías*, hizo á los Estados Unidos *valiosas concesiones* relativas á la ruta de Panamá. Los Estados Unidos garantizaron *en cambio* á Colombia, positiva y eficazmente, la perfecta neutralidad del Istmo, con la mira de que el libre tránsito de mar á mar no pueda ser interrumpido ni embarazado, y también garantizaron la soberanía y propiedad que Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio”.

En 1885, el Presidente Cleveland dijo en su mensaje anual: “Emergencias surgidas de la guerra civil en Colombia exigieron de la administración el empleo de fuerza armada para llenar la garantía del art. 35 del Tratado de 1846, con el fin de guardar el tránsito abierto al través del Istmo de Panamá; pero deseosos de ejercer sólo los poderes expresamente reservados á nosotros por el Tratado, sin olvidar los derechos de Colombia, las fuerzas enviadas al Istmo llevaban instrucciones de limitar su acción á impedir positiva y eficazmente que el tránsito y sus accesorios fuesen interrumpidos ó embarazados. La ejecución de una tarea tan delicada y de tanta responsabilidad, envolvió necesariamente un control de policía donde las autoridades locales eran por el momento impotentes, *pero siempre en ayuda de la soberanía de Colombia*”.

Podría seguir multiplicando las citas de Presidentes, secretarios de Estados y comentaristas norteamerica-

nos, para demostrar la alta estimación en que allí fué siempre tenido el Tratado de 1846 y la interpretación que de hecho y por escrito dió el gobierno de los Estados Unidos al art. 35.

Fué un pacto de *do ut des* en que la garantía de neutralidad y soberanía fué otorgada como compensación por los extraordinarios privilegios y favores concedidos á los Estados Unidos. Colombia, no obstante su debilidad é insignificancia, contribuyó á la grandeza y poder de los Estados Unidos más que ninguna otra nación en el mundo. Esto, que parece una hipérbole, es la verdad sencilla. como en pocas líneas voy á demostrarlo. Al conceder á los Estados Unidos libertad de tránsito por el Istmo, igual á la de que gozaba Colombia, y al acordar por el contrato de construcción del ferrocarril entre Colón y Panamá, firmado en 1852, las más generosas ventajas, los Estados Unidos se pusieron en capacidad para desarrollar sus territorios de la costa del Pacífico, á los cuales no se podía entonces llegar á través del Continente norteamericano, porque la enorme distancia, las montañas, los ríos, las selvas y las tribus salvajes, imposibilitaban el viaje. Con el ferrocarril de Panamá y con las facilidades de tránsito, los Estados Unidos pudieron encaminar á Occidente una poderosa corriente de colonización. Surgió entonces California que de tan eficaz manera contribuyó con sus montes de oro y con su fama al crecimiento y riqueza de la nación; entonces el Far West y las costas del Pacífico dejaron de ser soledades inhabitadas para convertirse en Estados florecientes; y entonces la Unión Americana que apenas era un nombre geográfico, pudo venir á ser una realidad. Eso se debió á la generosidad de Colombia; pero al ha-

cer así todo lo que estaba á nuestro alcance para ayudar al progreso de los Estados Unidos, procedíamos en la confianza de que ellos nos garantizaban la soberanía sobre el Istmo, de que precisamente se servirían para su prosperidad, no para alimientar al verdugo de nuestra mutilación. Cambiar la obligación de garantizar la soberanía, en derecho á invadir el territorio de la nación amiga, fué un evidente abuso de confianza. Malo es asaltar la casa ajena para saquearla, pero mucho peor valerse para ello de la hospitalidad que se nos ha dispensado. ¡Acción distinguida de valor fué, sin duda, para la poderosa República valerse de la posición privilegiada que se le había concedido para verificar en las tinieblas una sustracción! Nunca se obtuvieron más estupendos resultados por la sola acción de un Tratado como el del 46, tenido por la piedra angular de la diplomacia norteamericana, pero nunca la generosidad de una confiada y noble nación recibió por recompensa una más negra ingratitud. Quien no tenga obtuso el sentido de la justicia y de la más elemental moralidad habrá de confesar que un país que da á otro lo único que tenía que dar y que estimaba como su más rica joya, no debió haber recibido como pago del país favorecido y que tan urgentemente necesitaba el servicio, portarse como el más pérfido, malévoló é implacable enemigo.

Supóngase que el Tratado de 1846 no lo hubiera celebrado Colombia con los Estados Unidos, sino con Inglaterra ó Alemania, como en realidad lo procuró y como era libre de hacerlo; y supóngase que hubiera sido Inglaterra ó Alemania la autora de la violación del Tratado, del reconocimiento prematuro de Panamá, de la anexión de la faja del canal y de la exclusiva

apropiación de la empresa. ¿Qué hubieran dicho y hecho los Estados Unidos? A su Gobierno y á su prensa los hubiéramos oído tronar contra el atropello y á la voz de su protesta se habría agregado la de los cañones. Y si de parte de Inglaterra ó de Alemania aquello habría sido un crimen ¿por qué ha de tener otro nombre siendo ejecutado por los Estados Unidos?

En resumen, los pasos del Gobierno norteamericano antes y después del 3 de Noviembre demuestran no solo su connivencia en la revuelta sino su calidad de promotor ó instigador de ella. La indecente prisa del reconocimiento, sin existir la presencia y regular operación de un Gobierno establecido, hacen al Gobierno norteamericano culpable de ilegalidad internacional y aún de perfidia. Una mañana amaneció el mundo con una república recién nacida, sin previo aviso de los antecedentes. La impresión universal fué la de que algo misterioso había ocurrido en la noche anterior al súbito é inesperado desenlace; poco á poco fué haciéndose la luz hasta patentizarse que allí se había jugado un juego, y ya hoy la conciencia general está bien formada en el sentido de cuál fué ese juego, quiénes los jugadores y cuál la magnitud de las apuestas; pero esta convicción se ha formado, ya no por el poder acumulativo de los indicios, sino por el de las pruebas directas.

El gobierno de los Estados Unidos, al impedir á Colombia recuperar la provincia rebelde, violó dos deberes de suprema importancia moral para una nación civilizada, consciente de su destino y de su responsabilidad: faltó á los más sagrados principios del Derecho internacional, que aseguran á los débiles el respeto y el derecho de existencia, y quebrantó la fe jurada en

los Tratados que garantizaban á una crédula nación su soberanía, en cambio de especiales beneficios. Pero violó también las leyes de su propio país, entre ellas la ley Spooner, que ordenaba al gobierno negociar con Nicaragua la construcción del canal, si no podía entenderse con Colombia, pero que de ningún modo lo autorizaba para abrogar de mano poderosa el Tratado de 1846, por romper la unidad colombiana y entenderse con una de sus secciones.

Violó asimismo la doctrina Monroe, cuya verdadera esencia es preñunir á las naciones de América contra la conquista y la colonización y asegurarles su integridad territorial. El Presidente Cleveland, en su mensaje sobre el litigio de límites entre Venezuela é Inglaterra, estableció ante el mundo que á los países débiles de América no se les podía arrebatar lo suyo. Pero desde luego, la regla debía tenerse como aplicable también, y aún en primer lugar, á la potencia que la proclamaba, pues de lo contrario, la doctrina aparecería como espantajo para alejar á los poderes europeos y como pantalla para encubrir el juego norteamericano, á fin de hacerlo á toda su satisfacción.

El gobierno de los Estados Unidos violó, finalmente, las tradiciones de su propia Cancillería, según queda evidenciado, y las tradiciones de honor y de justicia de Washington y Lincoln, de Webster y de Seward, de Cleveland y de Polk. Esas tradiciones estuvieron vaciadas en el molde de oro de la equidad internacional y fueron conformes á la fe de los Tratados. A ellas debe atribuirse la grandeza de la influencia moral que los Estados Unidos tuvieron en la diplomacia universal. Pero si la táctica de la fuerza es la que en adelante ha de gobernar los pasos de la gran República y si por

toda ley y lema de sus relaciones internacionales ha erigido el *sic volo* de los tiempos bárbaros, entonces les toca á los débiles temblar y á los fuertes prepararse.

Por lo que toca á las Repúblicas latinas de América, mal pueden servir los nuevos métodos de dominación

de los Estados Unidos para estrechar los vínculos de concordia con ellos. Delante de la atroz espoliación y de la flagrante ruptura de la buena fe de que ha sido víctima Colombia, solamente porque es pobre y porque como tal no tiene amigos; y delante de este lamentable ultraje á la conciencia pública del mundo civilizado y de desdén por la opinión, con que un gobierno demuestra que para él son de ninguna importancia veinte siglos de cristianismo, de progreso moral y de lealtad á los Tratados, lo primero en que debió pensarse fué en una Confederación de las razas y naciones latino-americanas para defenderse contra la amenazadora acción de los Estados Unidos, pues si en vista de la extremada gravedad del suceso de Panamá, se muestran incapaces de unirse para la resistencia, su destino estará fijado y lo merecerán.

EL TRATADO HERRAN-HAY Y EL TRATADO CON PANAMÁ

La carta de concesión á la Compañía Francesa estipulaba expresamente que no podía ser transferida á un Gobierno so pena de caducidad. Queriendo la Compañía traspasarla al Gobierno de los Estados Unidos, para lo cual la tenía negociada en cuarenta millones de dólares, se requería, para que la operación se perfeccionase, el consentimiento del Gobierno colombia-