

EL COMPLEJO TRANCE DEL MUNDO AMERICANO

PANAMÁ EN CUANTO SÍMBOLO

Especialmente a partir de 1972 se registra, en lo que atañe a la política internacional, un fenómeno que pudiéramos caracterizar en cuanto inclinación regionalista de la Organización de las Naciones Unidas, en lo que concierne a la celebración, de vez en vez, de sus reuniones, en ciudades que no sean el de su específico domicilio. La mencionada innovación se debe a la acción desplegada por los países que pertenecen al denominado Tercer Mundo, correspondiendo la iniciativa, en el orden del tiempo, a las naciones que integran la Organización de la Unidad Africana (OUA), entidad fundada en Addis-Abeba el 25 de mayo de 1963. La citada alteración ha encontrado su pluralización en la reunión del Consejo de Seguridad tenida en Panamá en el pasado mes de marzo de 1973; ahora bien, una de las dos citadas experiencias debe ser valorada en lo que específicamente significa, aun cuando ambas nos ofrecen una nota coincidente, cual es su pertenencia, en más o menos acentuada medida, al denominado Tercer Mundo; a la precitada nota coincidente puede agregarse otra, que, en cierto modo, es complementaria, a saber: que tanto en el continente africano, cuanto en el hemisferio occidental, parece imperar una tendencia: alejarse de cuanto pudiera significar adscripción a alguno de los denominados grandes bloques.

Esa inclinación, cuya fuente de inspiración se cifra en el deseo y la esperanza de que el Tercer Mundo pueda un día, más o menos remoto, convertirse en factor de la paz internacional, y ello en sentido plural: 1.º Huir de cuanto signifique suma, en posición de supeditación, respecto de alguna de las actualmente denominadas tres grandes potencias, inspirándose para ello en el aforismo germano, que se abrierá paso, en los años iniciales del actual período posbélico (*Ohne uns*), «sin nosotros», *slogan* que hiciera suyo una no desdeñable parte de la juventud alemana de la trasguerra, dando así a entender que el belicismo atribuido desde hace tiempo a los germanos, en

cuanto beligerantes de tres grandes contiendas, las de 1870, 1914 y 1939, aspiraban a reemplazarlo por una inclinación, más o menos acentuadamente pacifista. 2.º Las normas básicas de política internacional aprobadas en Bandung —junio de 1957— condenando la política de bloques y propugnando la adopción de puntos matrices, entre otros, el de independencia, integridad territorial y soberanía política, debidos en gran parte a la inspiración de la China maoísta, que sigue prestando su total asentimiento a los mencionados puntos fundamentales.

Con posterioridad a la reunión de la Conferencia indonésica de Bandung, los principios básicos de la misma lograron otras adhesiones, alguna de las cuales constituyó punto esencial de ciertas políticas internacionales, que se abrirán paso a lo largo del actual período posbélico y que especialmente constituyeran principio esencial de inspiración en lo que atañe a la política articulada por Gamal Abdel Nasser, apóstol del neutralismo activo, que él mismo denominaba indistintamente política internacional de «no alineamiento». He aquí cómo Nasser caracterizaba el proceso histórico de la política internacional, en situación de equidistancia respecto de las dos superpotencias; Nasser sienta una afirmación que, a primera vista, sorprende, a saber, que su oráculo lo encontrara en la política internacional de Jorge Washington, es decir, en el aislacionismo norteamericano. A este propósito arguye Nasser, alegando las siguientes consideraciones: a finales del siglo XVIII Europa estaba dividida en dos bloques, que se hacían la guerra, encabezados, respectivamente, por Francia e Inglaterra; a la sazón, Norteamérica aceptara la ayuda de Francia, en su lucha pro independencia, pero alcanzada ésta, George Washington se erigiera en apóstol de una política internacional que, iniciada en 1776, habría de prolongarse hasta 1949, inclinación norteamericana, reflejada en la siguiente afirmación: «Nuestra política internacional habrá de huir de alianzas permanentes, con cualesquiera parte del mundo exterior»; expresada más escuetamente «No *entanglements*», y Nasser añadía, en calidad de nota calificativa de su política internacional: «La línea que yo sigo es la misma, habida cuenta de que yo me encuentro situado ante los mismos problemas que Jorge Washington. Libre de toda sujeción política, respecto del Este y del Oeste, estoy dispuesto a incrementar las relaciones comerciales con ambos», y la política internacional propugnada por Nasser, se reflejaba en el siguiente tríptico: independencia, unidad y potencia. Consideraba Nasser como elemento básico la independencia, pero agregaba

que ésta debía conducir a la unidad, medio de alcanzar la categoría de gran potencia.

Que Nasser calificase de aceptable el principio del neutralismo activo, nos parece adecuado, pero lo que ya no consideramos tan indiscutible es la referencia, en cuanto motivo de inspiración, a una experiencia histórica, registrada ciento setenta y dos años antes de que Nasser nos ofreciera una versión de su construcción polémica, el sedicente neutralismo activo, tanto más cuanto que en 1776 el primer presidente de los Estados Unidos se erigiera en apóstol de una política internacional inadecuada para ser utilizada como base inspiradora de otra política registrada cuando Gran Bretaña y Francia, grandes potencias, habían sido notoriamente superadas por Rusia y Norteamérica, habiendo alcanzado estas dos últimas naciones la condición de superpotencias, alteración sin precedentes históricos, dinamismo de la política internacional, que diera nacimiento al sedicente sistema de la bipolaridad, caracterizado por el asomo de dos grandes cabezas visibles, cuya presencia, en ocasiones decisiva, se registra, tanto en los cinco mundos, como en los siete mares fundamentales. Una y otra de las dos superpotencias citadas se encuentran situadas ante un complejo trance, ya que intentando actuar como cabezas visibles de dos grandes bloques, concernientes a los mundos denominados libres y satelitizados, explicablemente tropiezan con la resistencia de cuantas naciones se encuentran situadas ante el dramático trance de verse reducidas a impotentes satélites girando en la órbita de una u otra de las dos precitadas superpotencias. De ahí arranca una inclinación, vinculada al denominado «mundo interpuesto», a virtud de la cual este último propende, explicablemente, a lograr su liberación en lo que atañe al evidente riesgo de verse incluido en la esfera de influencia de una de las dos superpotencias, a las cuales algunos intérpretes del actual momento internacional adicionan la presencia de la China maoísta después de su ingreso en la Organización de las Naciones Unidas con el destacado rango de miembro permanente del Consejo de Seguridad, sin desdeñar lo que representa la presencia de la China comunista en el mundo africano.

En relación con el problema que plantea la proyección de las superpotencias respecto de naciones de segundo orden, quisiéramos ahora referirnos a una experiencia, hoy de palpitante actualidad y concerniente a las relaciones de Norteamérica con la República de Panamá: la presencia de los Estados Unidos en la zona del canal de Panamá. A este propósito merece especial consideración la referente a la cláusula inserta en el tratado de 1903

norteamericano-panameño, en el cual se estatuye que las concesiones realizadas en beneficio de los Estados Unidos tienen el carácter de perpetuas. Esta disposición, por la monstruosidad de que es jurídicamente portadora, la consideramos merecedora de eliminación si tenemos en cuenta que un tratado internacional, en esencia, no representa otra cosa que el intento de someter al imperio de normas jurídicas encauzadoras una situación fáctica perturbadora, como lo es la concerniente al *status* del canal de Panamá; y es bien sabido que esta última es portadora de una nota característica: su más o menos acentuado dinamismo. Ello justifica que entre las alegaciones panameñas se incluya una basada en la cláusula *rebus sic stantibus*, a tenor de la cual constituyen los tratados internacionales un intento encaminado a someter a normas jurídicas y libre y recíprocamente concertadas, una determinada situación fáctica cuando ésta se altera sustancialmente; nos encontramos de ese modo situados frente a un grave y complejo problema de anacronismo, determinado por la inadecuación, referida a una norma jurídica y a una situación de hecho que se produce cuando la segunda se altera y se pretende, ello no obstante, mantener íntegramente un sedicente principio jurídico, que, con el sucederse del tiempo, se convierte en irremediablemente obsoleto, habida cuenta de que, por acentuada que sea la capacidad de videncia de los que conciertan un tratado, ésta no puede servir hasta el extremo de ser aplicable a un convenio internacional, cuando en éste —caso del tratado de 1903— se incluye una disposición proclamando el carácter perpetuo de lo estipulado, en circunstancias que, por más de un motivo, reputamos de notoriamente extrañas.

A las consideraciones que anteceden, pueden agregarse otras que entenebrecen aún más el panorama que nos ofrece el tratado de 1903, y entre ellas, las dos siguientes: 1.^a Es innegable que el tratado referido ha partido por gala en dos a una República, lo cual implica que el precitado seccionamiento afecta no solamente al truncamiento territorial de Panamá, sino a las graves consecuencias que implica para la mencionada República en el orden político, económico, social y cultural, como adecuadamente hacía notar el ministro panameño de Relaciones Exteriores, profesor Juan Antonio Tack.

La presencia de efectivos norteamericanos en la zona del canal la estiman los panameños como discutiblemente desproporcionada en cuanto elemento defensivo, habida cuenta de que, colindante con tierras panameñas, al norte y al sur de estas últimas, no puede desencadenarse ninguna

del océano, especialmente en lo que atañe a la marina mercante y a los buques petroleros, se plantea un problema de no fácil solución, que a no pocos induce a pensar en la necesidad de ampliar el ancho de la precitada vía interoceánica. De ahí que se retorne a pensar como solución en el tan citado proyecto de un canal, por tierras nicaragüenses. Otro aspecto del problema objeto de examen dimana de una consideración, que no reputamos de irrelevante: posibilidad de utilizar los elementos militares norteamericanos adscritos a la defensa de los 82 kilómetros lineales del canal para ser transportados a otros lugares del hemisferio occidental. Así sucedió, tras el derrocamiento de Juan Bosch en Santo Domingo el 25 de septiembre de 1963, registrándose después la intervención militar norteamericana, con efectivos provenientes de la zona del canal, consumando un evidente y unilateral acto de intervención en Santo Domingo y violando, a medio de ese acto coercitivo de política internacional, los acuerdos adoptados por las Conferencias de los Estados Americanos, condenatorios de la intervención, signados en la VII Conferencia Internacional de Montevideo (25 de diciembre de 1933), artículo 7.º; en la Declaración de Principios Americanos de Lima, de 22 de diciembre de 1938. Con posterioridad a la ocupación de Santo Domingo por los efectivos expedicionarios norteamericanos, la OEA tomara a su cargo el mando de las fuerzas de ocupación hasta la designación, mediante sufragio universal en 1966, del presidente Joaquín Balaguer.

Téngase en cuenta que los Estados Unidos, en tanto se atuvieran a la puesta en práctica de su auténtica constante histórica (el aislacionismo), podrían desentenderse de problemas generados fuera del hemisferio occidental, pero posteriormente y de modo especial a partir de 1949, año en el cual los Estados Unidos no sólo signaron, por vez primera, a lo largo de su historia, un tratado de alianza con potencias europeas (el convenido con Francia, a finales del siglo XVIII, nunca fuera ejecutado, alegando para justificar su abstención frente a Francia que, habiendo sido concluido en la época de Luis XVI y derrocado éste por la República, esa alteración de Gobierno afectaba a la validez del tratado referido, doctrina que, en términos de Derecho Internacional, carece en absoluto de validez), sino que fueran ellos los que habían sugerido su conclusión y cuya iniciación acusa como origen inmediato la Resolución Senatorial número 233 del Comité de Relaciones Exteriores de la Alta Cámara de Washington, conocida con la denominación de «Resolución Vandenberg», de 19 de mayo de 1948. En cuanto a los antecedentes inmediatos del Pacto Atlántico, debe citarse la

denominada «Doctrina Truman», contenida en el discurso del citado trigésimo tercer presidente de los Estados Unidos, referente a la ayuda internacional dispensada a Grecia y a Turquía, y ampliada en la alocución de 17 de marzo de 1947, referida genéricamente a la Europa occidental. Más tarde, Truman, ante el Congreso, se congratula por la firma del Tratado de Bruselas, de 17 de marzo de 1948, y promete el apoyo de los Estados Unidos para reforzar la eficiencia del referido pacto. De todo lo cual se induce que el factor determinante, registrado en la política internacional de los Estados Unidos, nos la depara el Viejo Mundo por su inclinación emproada a encontrarse a sí mismo y sepultar para siempre la tradicional política municipalista o parroquialista practicada desde el siglo xvi hasta el siglo xx; prueba concluyente de la razón de ser de la tesis por nosotros sustentada nos la proporciona el hecho de que el Pacto Atlántico es preponderantemente europeo, porque de sus 15 signatarios sólo dos son americanos —Estados Unidos y Canadá— y 13 europeos.

Es así como los Estados Unidos, al propio tiempo que se alejan definitivamente del aislacionismo, propugnado por Jorge Washington, hacen acto de presencia no sólo en Europa, sino en Asia y Oceanía, con la firma, respectivamente, del OTASE (Manila, 8 de septiembre de 1954) y del ANZUS (Washington, 1 de septiembre de 1951); a propósito de esa inclinación extensiva en el espacio de la política internacional norteamericana debe citarse la presencia de los Estados Unidos en el Vietnam, iniciada por el presidente Kennedy (1961-1963) y continuada hasta marzo de 1973, fecha en que se firma una paz precaria y posteriormente violada, que tiene mucho de tregua y que plantea a los Estados Unidos un grave problema: encontrar medio adecuado de desentenderse de Vietnam del Sur, sin que tal abandono afecte al prestigio de Norteamérica en el sentido de evidenciar que no es indiscutible el principio de la invencibilidad norteamericana, como lo habían proclamado primero Johnson y después Nixon.

Si hemos hecho hincapié en lo que atañe a la universalización de la política internacional estadounidense, ahora orientada hacia el mundialismo, fuera porque esa incrementación en el orden del espacio inevitablemente habría de afectar a la libertad de movimientos norteamericanos respecto de su política internacional, referida al hemisferio occidental, y acaso determinar a las repúblicas situadas al sur del río Grande a realizar un amplio examen de conciencia en el sentido de considerar como adecuada una revisión de su política internacional, referida al Nuevo Mundo.

el motivo de que ningún país de los representados en el Consejo de Seguridad (excepción hecha de los ya mencionados) hubiese apoyado a los Estados Unidos durante la reunión y sí esa posición en favor de Panamá, como un mensaje dedicado a Norteamérica, que a su vez implicaba una clara victoria moral de Panamá.

Los 13 votos del Consejo a favor de Panamá encierran una significación que bien merece la pena ser destacada, y ello por las siguientes consideraciones: 1.^a Los Estados Unidos, según nuestra información, sólo en tres ocasiones recurrieron al derecho de veto, posición que constituye la antítesis respecto de otra superpotencia (la URSS) que recurrió al recurso obturante del veto en 106 ocasiones. 2.^a No debe pasarse por alto otra característica: de los miembros integrantes del Consejo de Seguridad, excepto dos, todos los demás votaron en favor de la tesis panameña. Este epílogo es significativo y su valor sube de puntos si tenemos en cuenta que, caso de haberse registrado la votación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, todos los Estados americanos, sin excepción, otorgarían sus votos en favor del país por cuyo territorio discurre el referido canal interoceánico, y como quiera que la votación recaída implica una repulsa del veto norteamericano, ello nos induce a pensar que la experiencia panameña contribuirá a fortalecer la corriente, perceptible en el seno de las Naciones Unidas, tendencia condenatoria del mal llamado derecho del veto, motivo por el cual estimamos adecuado ofrecer al lector consideraciones relacionadas con el sedicente derecho del veto, causas que han determinado su inserción en la Carta de Organización de las Naciones Unidas al aceptar ese artilugio de yugulación, muestra evidente de que en las manos de las cinco grandes potencias existe modo de reducir a la nada el posible voto unánime del resto de los miembros del Consejo de las Naciones Unidas, que en este sentido se encuentran arbitrariamente maniatados. Veamos ahora cómo fuera posible incluir en la Carta de las Naciones una disposición de tipo tan acentuadamente oligárquico.

Cuando se debatiera primero y se acordara después lo que habría de ser Carta de las Naciones Unidas, los preceptos incluidos en esta última diferían en ocasiones de los contenidos en el *Covenant*, y en otras introducían modificaciones que sería en vano indagar su existencia en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Entre las precitadas innovaciones figuran dos, una no carente de trascendencia, que corresponde al artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas, y otra que abarca los artículos 52, 53 y 54 y que co-

responde al capítulo VIII (Acuerdos regionales). A tenor de la primera de las dos citadas disposiciones, «las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento se adoptan por el voto afirmativo de siete miembros, precepto que debe valorarse en relación con el número 3 del precitado artículo 27, donde se estipula que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluidos los votos afirmativos de *todos los miembros permanentes*». Es así como hiciera acto de presencia el sedicentemente denominado derecho de veto, en virtud del cual se estipula que en el seno del Consejo de Seguridad cinco miembros tenían la condición de permanentes y 10 la de temporales, y sólo los cinco primeros eran portadores de un visible e irritante privilegio, el derecho de veto, en virtud del cual si un miembro permanente del Consejo de Seguridad hace uso de su voto disconforme con ello yugula, en forma inapelable, cualquier proyecto de resolución, es decir, que un solo miembro permanente del Consejo de Seguridad puede con su solo voto, respecto de cuestiones no procesales, imposibilitar la aprobación de un texto, frente a la disidencia de los otros 14 miembros.

El referido artículo VIII constituye innovación específica de la Carta de las Naciones Unidas, habida cuenta de que los denominados acuerdos regionales no figuraban en el *Covenant*. A dichos acuerdos regionales se les provee de innegable relevancia si tenemos en cuenta que en el número 2 del artículo 52 se dispone que los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos harán todos los esfuerzos posibles para lograr el acuerdo pacífico de las controversias de carácter local, por medio de tales acuerdos y organismos regionales, «antes de someterlos al Consejo de Seguridad».

Lo cierto es que tres años después de promulgada la Carta de las Naciones Unidas se concertaba en Bogotá (2 de mayo de 1948) la «Carta de la Organización de los Estados Americanos», en cuya «Declaración de Principios» puede leerse: «Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundada en el respeto de los derechos fundamentales del hombre»; en el párrafo anterior al precitado se habla de proveer, «mediante su mutua comprensión y por el respeto de la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, la igualdad y el derecho». Recuérdese que la Carta de las Naciones Unidas,

incluso a los bañados por el océano Atlántico (caso de México), y *b*) en contraste, se han considerado como posibles signatarios del Pacto Atlántico a los europeos no ribereños del océano Atlántico, como fuera el caso de Italia, nación exclusivamente mediterránea. Lo propio puede afirmarse en lo que atañe a Argelia cuando estaba constituida por departamentos franceses; así se disponía en el artículo 6.º del referido Pacto del Atlántico, en el cual se dispone que «a efectos de lo preceptuado en el artículo 5 se considera como ataque armado el ataque armado (la redundancia aparece en el texto oficial) contra el territorio de una de ellas en Europa, en América del Norte y contra los departamentos franceses de Argelia, los cuales geográficamente no podían ser considerados a la sazón más que como territorios ribereños del Mare Nôstrum, y que desde el punto de su posición en el mapa no constituían territorios de la Europa atlántica. Prueba de ello nos la depara el que, una vez alcanzada la independencia argelina, ésta dejara de ser considerada como incluíble entre los signatarios del Pacto Atlántico.

Hemos citado como disposiciones desconexas las contenidas en los citados artículos de la Carta de las Naciones Unidas, el 27 en lo concerniente a la creación del derecho de veto y las que figuran en los artículos 52, 53 y 54 (acuerdos regionales). Ello no obstante, algunos intérpretes de lo que denominaríamos prehistoria de las Naciones Unidas aseveran que el nexo entre las mencionadas disposiciones constituye innegable evidencia y ello por las siguientes consideraciones: cuando se discutía la Carta de las Naciones Unidas, los delegados de las repúblicas americanas, a través de la Unión Panamericana, que ya correspondía al grupo de lo que después serían acuerdos regionales, y como quiera que las votaciones entonces se decidían por mayoría aritmética, resultaba evidente que si los delegados iberoamericanos en San Francisco votaban acordes, el número de dichos sufragios, contando con otros extraamericanos que pudieran sumarse, impedirían alcanzar el número de votos requeridos para aprobar una propuesta. Nótese además que entonces la única que podía considerarse, en cierto modo, como acuerdo regional era la OEA y los 21 sufragios de la misma parecían necesarios para quienes habían llevado a San Francisco el proyecto de creación del derecho de veto, y para lograr tal fin los votos de las repúblicas iberoamericanas resultaban ser imprescindibles.

De lo anteriormente expuesto algunos colegían que en San Francisco se recurriera al *Fatio ut Fatias*, es decir, que a cambio de los votos de las naciones del sur del río Grande a favor de la introducción del derecho de veto

se compensaba a dichas repúblicas con la creación del sistema de los acuerdos regionales, que habría de beneficiar especialmente a las naciones del Nuevo Mundo, las cuales tres años después habrían de adquirir la condición de naciones miembros de un pacto regional: el Pacto de Bogotá de abril de 1948. La precedente explicación nos limitamos a reproducirla, pero, sea o no afortunada, es lo cierto que el precio pagado a los que benefician del derecho de veto por parte de los Estados Iberoamericanos era excesivo y que éstos habrían de encontrar motivos de hondo y explicable arrepentimiento, como fuera el caso de Panamá y de los Estados americanos que sin pertenecer al Consejo de Seguridad ofrecieran poco después, al reunirse la III Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, testimonio visible de solidaridad ante lo que suponía el ejercicio del derecho de veto en Panamá a cargo del delegado norteamericano cerca de las Naciones Unidas, mister John Scali.

Habida cuenta de que fuera en el año 1949 (la firma tuvo lugar el 4 de abril y su entrada en vigor el 24 de agosto), es fácil evidenciar cómo el Pacto del Atlántico, incorporando a sus disposiciones el derecho de veto, dicha innovación inspirada en lo dispuesto por el artículo 27-3 de la Carta de las Naciones Unidas, habría de servir de acicate, como veremos seguidamente, para incluir el derecho de veto en tratados que entraran en vigor en fecha posterior al año 1949, fecha de entrada en vigor del Pacto del Atlántico.

El 8 de septiembre de 1954 se firma en Manila el Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste de Asia (OTASE) y en el mismo se caracteriza en términos inequívocos —artículo 4.º— el posible ejercicio del derecho de veto con arreglo a las siguientes condiciones. 1.ª Afecta genéricamente a todo Estado «en condiciones de cumplir los objetivos de este Tratado y de contribuir a la seguridad del área»; el determinar si el Estado en cuestión reúne las condiciones requeridas compete a los firmantes originarios del Tratado de Manila. 2.ª Una vez recaído acuerdo sobre la precitada condición, *por decisión unánime* de los firmantes originarios del Tratado de Manila, dicho Estado podrá, «por decisión *unánime de las partes*, ser invitado a participar en el Tratado», de cuyo precepto se desprende una plural y relevante consecuencia: a) que un Estado, aun cuando reúna las condiciones a que se hace referencia en la primera parte del artículo 4.º citado, no podrá solicitar su ingreso en la OTASE, sino que *habrá de ser invitado a realizarlo* por los signatarios del Tratado de Manila; b) a esa invitación *debe preceder el acuerdo unánime de los Estados firmantes*, condición ésta que equivale a

y de otro, la cláusula *Rebus Sic Stantibus*. Esas dos disposiciones, contenidas respectivamente en la Carta de las Naciones Unidas y en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, no sólo son diferentes, sino antitéticas. En efecto, así como en el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones los Estados signatarios se comprometen a respetar y a defender contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los Estados miembros, en el artículo 19 del citado *Covenant* se dispone que la Asamblea podrá, de tiempo en tiempo, invitar a los miembros de la Sociedad a que procedan a un nuevo examen de los tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo. Como hemos advertido precedentemente, el artículo 19, en relación con el 10, refleja lo que es contenido de la política internacional, sobre la cual proyectan su influencia en situación de equilibrio, de un lado, lo que hay de más o menos acentuado inmovilismo en el proceso evolutivo de la política internacional, y de otro, de qué modo la política internacional, a más corto o largo plazo, resulta ser una actividad irremediabilmente dinámica, es decir, que los pactos internacionales en definitiva no son otra cosa que el intento de articular jurídicamente principios normativos y encauzadores referidos a unas circunstancias específicas. Esa caracterización pesara incuestionablemente en el ánimo de los redactores del *Covenant*; de ahí su plural referencia no sólo a lo concerniente a la revisión *de los tratados internacionales* que hayan dejado de ser aplicables, sino la acertada alusión *a las situaciones internacionales* cuyo mantenimiento pudiera constituir un peligro para la paz del mundo.

Bien claramente había captado lo que encierra de complejidad ese problema don José Ortega y Gasset cuando hacía notar que un tratado internacional, mantenida su vigencia más allá de lo que toleran o aconsejan las circunstancias, en vez de constituir una norma articulada para lograr el encauzamiento jurídico y político de una determinada situación internacional, se convierte en auténtica camisa de fuerza que, aplicada obstinadamente a un hombre equilibrado, termina por engendrar su enajenación mental. De ahí el dilema: o revisión o explosión.

Nos hemos referido de modo específico al anacronismo que hace acto de presencia cuando el transcurso del tiempo engendra la desactualización, creciente y amenazante, de un determinado pacto internacional. Ahora bien, relacionada con el problema expuesto se presenta otra cuestión acaso más grave, trascendente y compleja que aquella a que dejamos hecha referencia.

Aludimos no ya al considerado problema de la desactualización de un convenio, sino a otro extremo acaso más trascendente, que podría ser enunciado en los siguientes términos: no se trata de un problema generado por un fenómeno de arcaísmo determinado por el contraste de unas normas contractuales que, cuando fueran convenidas, parecían adecuadas e incluso imprescindibles para reemplazar una situación internacional incierta y amenazante por otra más tranquilizadora, sino que la situación fáctica se había alterado de tal modo que se registrara un fenómeno de inadaptabilidad entre normas obsoletas y la situación *de facto* debido a la circunstancia de que el convenio no fuera libremente pactado, *sino impuesto por un signatario omnipotente*, a expensas del que no disponía de elementos defensivos disuasorios.

En este caso debe prestarse atención seguidamente a otro problema concreto y lo suficientemente grave para ser silenciado.

Inicialmente fuera Fernando de Lesseps, diplomático francés y cuyo nombre aparece estrechamente unido a la concesión primero y a la construcción después del canal panameño, diplomático que hace acto de presencia en Colombia y allí logra, el 18 de mayo de 1878, la concesión por parte del Gobierno colombiano de la autorización para construir un canal que habría de comunicar dos océanos, el Atlántico y el Pacífico. Anteriormente se había concertado un tratado anglo-norteamericano, denominado Clayton-Bulwer, firmado en Washington el 19 de octubre de 1850, siendo a la sazón presidente de los Estados Unidos Millard Fillmore (de 1850 a 1853). Se proyectaba dicho canal a través de tierras de Nicaragua. El citado convenio representaba, al decir de algunos internacionalistas, una innovación en lo concerniente a la política internacional norteamericana referida al Nuevo Mundo y que contradecía la política internacional norteamericana, reflejada en la Doctrina de Monroe, otorgando beligerancia a una potencia europea —en este caso Inglaterra— en problemas específicamente americanos. En relación con ese reproche debemos referirnos a la constante histórica representada por el aislacionismo norteamericano, iniciado por el presidente Washington en su Mensaje de Adiós, de 19 de noviembre de 1796, y mantenida, más o menos acentuadamente, hasta el 24 de agosto de 1949, fecha en que se ratifica en Washington el Tratado del Atlántico, del cual fueran signatarios originarios Canadá y Norteamérica, como naciones americanas, y por los Estados del viejo mundo, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Lu-

hemos sostenido una tesis, a tenor de la cual Monroe se inclinaba por la aceptación de la tesis de Canning, suscribiendo a tal efecto una «Declaración conjunta», en el sentido de anunciar la oposición de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos a cuanto implicase intromisión del legitimismo europeo en Hispanoamérica; y esa posición dialéctica de Monroe, apoyando una declaración compartida, no sólo discrepa de la Doctrina que lleva su nombre, sino que resultaba incompatible con la misma. Además coincide con la tesis del entonces ex presidente norteamericano Thomas Jefferson (1801-1809) y de James Madison (1809-1817). Acaso se nos objete, replicando, que si eso es así, ¿cómo se explica que, en última instancia, Monroe, en definitiva, reemplazase la sugerida «Declaración conjunta» por una tesis que implicaba asignar al problema entonces motivos de perceptible polémica, algo que debía considerarse como específica política internacional norteamericana, desligada en absoluto de la tesis solidaria y anglonorteamericana de Canning? Esa alegación debe relacionarse con la carta que John Quincy Adams, sucesor de Monroe en la Casa Blanca, en cuanto sexto inquilino de dicho inmueble (1825 a 1829), remite a Rush el 20 de agosto de 1823. Adams hace saber que si la Gran Bretaña considera irrealizable la restauración de la soberanía española en América (como lo afirmara Canning en el número 2 de su precitado proyecto de «Declaración conjunta», ¿cómo puede explicarse la tesis de Canning en el sentido de sostener que el reconocimiento de tal independencia es un problema de tiempo y de circunstancias? Además conviene recordar el número, ya citado, de la propuesta Canning («consideramos imposible la recuperación por parte de España de sus colonias»), aseveración que parece implicar la inevitabilidad del epílogo, más próximo o más remoto, de la manumisión política de las colonias hispánicas en el Nuevo Mundo. Debe además tenerse en cuenta lo que representaba a la sazón el alcance del número 4.º de las condiciones del proyecto de «Declaración conjunta», proclamando su evidente desinterés respecto de cuanto pudiera implicar anexión de una porción de las colonias españolas. Contraer tal compromiso por parte del presidente Monroe equivaldría a la inhumación del principio del «Destino Manifiesto», gracias al cual se registrara la elevación a 50 Estados, de los 13 originarios.

En última instancia, no se ocultaba a la astucia y a la acreditada perspicacia de John Quincy Adams que Inglaterra, a la sazón reina de los mares, disponía de medios disuasorios adecuados para considerar como descartable

una acción del legitimismo europeo, con designios de extensión de tal sistema político a la otra orilla del Atlántico. Por las consideraciones que anteceden hemos establecido como conclusión que la Doctrina de Monroe, pese a ser portadora del patronímico del quinto presidente de la República de los Estados Unidos (1817-1825), en realidad la paternidad de la misma corresponde incuestionablemente a John Quincy Adams, que sucediera a Monroe como huésped de la Casa Blanca (1825-1829). (Véase Camilo Barcia Trelles: *Doctrina de Monroe y cooperación internacional*, pp. 96-128. Editorial Mundo Latino. Madrid, 1931, 741 pp.)

El veto encierra evidente importancia, referido a otra de sus muchas derivaciones. Nos referimos a la compleja cuestión de la revisión de pactos internacionales, cuestión que ha sido planteada en lo que atañe al problema del canal panameño; en lo que a este particular respecta, parece adecuado referirse a ciertos factores genésicos, que, por su significación, ahorrán todo comentario. El 3 de noviembre de 1903 la provincia colombiana de Panamá se erige en Estado soberano; tres días después de proclamar Panamá su independencia es reconocido por los Estados Unidos, y dos semanas más tarde (8 de noviembre de 1903) Norteamérica firma un Tratado, a virtud de cuyas cláusulas los Estados Unidos obtienen los siguientes privilegios: 1.º Autorización para transformar el istmo panameño en canal. 2.º Soberanía sobre una zona de ocho kilómetros de anchura a uno y otro lado de la nueva vía interoceánica. 3.º Derecho a establecer en la mencionada zona autoridades policiales, judiciales y sanitarias, así como efectivos militares, con exclusión específica de las autoridades panameñas. 4.º El canal pertenecerá a perpetuidad a los Estados Unidos. Con esas estipulaciones a la vista parece adecuado aseverar que si algún convenio internacional puede reputarse de ilícito e inaplicable, es el susodicho Tratado, por lo cual Panamá, al solicitar la revisión del Tratado de 1903, pisa terreno jurídicamente firme, pese o lo cual tropieza con la negativa estadounidense a toda revisión.

Con esos datos a la vista, parece indicado resaltar lo que implica la manipulación del llamado derecho de veto, que, tanto para ser alegado como para ser ejercido, no precisa de justificación y que además arrastra consigo la monstruosa consecuencia de que quien lo invoca aspira, nada más ni nada menos, a desterrar de la política internacional su condición de quehacer dinámico, reemplazando este último por la alegación de una tesis inmovilista que a todas luces resulta ser inadmisibile.

Otra de las indeseables consecuencias que implicó la inclusión del derecho de veto, entre las estipulaciones de la Carta de las Naciones Unidas, es de tal relieve que bien merece ser destacada. A este efecto, téngase en cuenta, como ya hicimos notar, que así como el Pacto de la Sociedad de Naciones preveía la revisión tanto de la Carta como de los tratados, así como de las situaciones internacionales, cuya perduración podía afectar a la estabilidad internacional y a la paz mundial, este problema de la revisión de convenios es silenciado por la Carta de San Francisco. Es verdad que si en dicha Carta se incluye el problema de su revisión, no es menos cierto que en sus artículos 108 y 109 hace nuevamente acto de presencia el derecho de veto en los mencionados artículos, en los cuales se requiere el cumplimiento de una significativa condición, consistente en incluir en la votación *«todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad»*.

He ahí una nueva muestra del extraño y condenable derecho de veto, disposición yugulante, al empleo de la cual no vaciló en recurrir el embajador de los Estados Unidos, John Scali, reacción negativa que no impidiera que Panamá alcanzase una sonada victoria de índole moral al ser respaldado por la casi unanimidad de los restantes miembros del Consejo de Seguridad —excepción de los Estados Unidos, que opuso su veto, y de Inglaterra, que se abstuvo—. En esta coyuntura el vetante no se limitó a explicar el empleo de la guillotina y trató de explicar (justificarlo en la referida coyuntura resultaría imposible), sino que, respondiendo a una pregunta formulada por un miembro de la Cámara de representantes de Washington, se limitó a decir que en «las disputas entre un gran país, como los Estados Unidos, y otro pequeño, como Panamá, la mayoría se pone del lado del más débil». A esa sedicente aclaración replicamos que si rigiese la norma de un Estado, un voto, tal equiparación situaría en un pie de igualdad a Norteamérica y a Panamá; pero, al parecer, los Estados Unidos, a través de su vocero, el embajador Scali, además de ostentar el rango de Superpotencia, quiere incrementar su poder hegemónico, utilizando el privilegio que ponía en sus manos el artículo 27-3.º de la Carta de las Naciones Unidas.

Todo cuanto dejamos expuesto explicará adecuadamente al lector el porqué del subtítulo que encabeza este trabajo, a saber: «Panamá como símbolo», que encierra evidente significación, aun cuando estas victorias de índole moral, incluidas por el embajador Scali en la condición de ademanes irrelevantes, de compasión y misericordia, a nuestro parecer, encierran una

trascendencia perceptible y evidencian que con su solo impulso avanzamos hacia el camino que puede instalarnos en el epílogo de una victoria moral, triunfos que reiteradas experiencias históricas evidencian que no son enteramente irrelevantes y que, a más largo o más corto plazo, terminan por acusar las consecuencias de la beligerancia que los hombres de buena voluntad les otorgan, sabedores de que, al fin y al cabo, ponen claramente de manifiesto que las victorias de índole moral dejan una estela más visible y más duradera que los éxitos cifrados en un triunfo o en una imposición, posibilitados por la hegemonía y por un repudiable privilegio.

CAMILO BARCIA TRELLES