

de emancipación, pero los Estados Unidos se mostraron extraños á esos pactos y el desenvolvimiento ulterior de la política sólo ha servido á confirmar su prescindencia con relación á los destinos de esta parte de América.

Desde la consulta que Monroe hiciera á Jefferson, antes de pronunciar su declaración, hasta las instrucciones que Mr. Seward transmitió á Mr. Hilpatrick, plenipotenciario de los Estados Unidos en Chile, todos los actos de la Casa Blanca confirman la prescindencia de su cancillería, en las complicaciones de la América del Sud, siquiera se hayan producido bajo la acción y la fuerza de las potencias europeas.

«Los Estados Unidos, decía Mr. Seward en 1866, no intervienen en las guerras de los estados europeos y americanos, si no son impulsados, como en la guerra de Francia contra Méjico, por el lado político de la cuestión. Los que piensan que los Estados Unidos pueden intervenir en cada guerra en que se mezcle un estado republicano amigo sobre este continente, olvidan que la paz es el interés constante de los Estados Unidos: olvidan la frecuencia y la variedad de las guerras en las cuales se comprometen nuestros amigos de este hemisferio, siendo á la vez independientes de todo control ó consejo de los Estados Unidos; nosotros no tenemos ejércitos para guerras agresivas ni para aspirar al rol de reguladores».

Los comentadores de Monroe han apoyado en el congreso federal, las declaraciones del ministro Seward, robusteciendo la doctrina que puede calificarse de *prescindista*. Es indudable, que ella consulta la paz y los intereses de la Unión y que concilia además la autonomía de los estados americanos, cuya falta de control ó de paternal consejo por parte de los Estados Unidos parece deplorar sinceramente el ilustre estadista

americano. Nos adheriríamos sin reserva á esa declaración, si no fuera aquella hipótesis inamistosa y gratuita, que ubica en este hemisferio la cuna de las guerras agresivas. Este prejuizgamiento inconsiderado no era del todo necesario, para justificar el lavado de Pilatos; se puede prescindir sin prejuzgar, como puede llegarse al egoísmo sin incurrir en el prevaricato: el secretario del presidente Lincoln ha podido dispensarse de toda protección al continente; pudo rectificar, si era su mente, las declaraciones del año 23, pero no fallar á cuenta todos los litigios de Europa, dándole la razón contra la América *guerrera y agresiva*. El secretario de Estado ha querido, sin duda, rechazar el rol de regulador, pero se ha excedido en energía, y ha concluído por incurrir en el de juez. Aceptada esta política por actos reiterados de aquella cancillería, ocurre preguntar ¿á qué queda reducida la doctrina de Monroe, esa arma y ese escudo con que se juzgan protegidos los estadistas sudamericanos? ¿Qué defensa nos acuerda contra las agresiones supuestas de Europa, si se comienza por darle la razón y se concluye por notificarle que puede avanzar sin obstrucción? Esa arma y ese escudo, demasiado pesados para las soberanías, son absolutamente ineficaces para la defensa; los Estados Unidos procederán, se dice, movidos por su interés político, que no siempre será el del continente, como tampoco el de la América del Sud; pero esta es una regla de política nacional que no difiere de los usos que observan los Estados en los dos hemisferios. La regla del interés y de la seguridad propia, siendo universal y común á las naciones, destruye los principios y doctrinas que se han querido considerar defensivas y auspiciosas para una agrupación de estados ó para la totalidad de un continente. Si la palabra de Monroe se pierde en las vaguedades de su declaración, los actos

de sus intérpretes se han encargado de enterrarla, como lo manifestó John Davis en el senado federal: «esa doctrina, dijo el senador por Massachussets, estaba muerta, enterrada y olvidada hasta que fué restaurada por el presidente Polk».

¿ Y qué hizo Polk? ¿cómo consideró las declaraciones de Monroe? Desprestigiándolas, primero, y declarando en 1826 «que miraba ese mensaje como simple expresión de las aspiraciones del Ejecutivo, destinada á producir efecto sobre los consejos de la Santa Alianza. Produciendo ese efecto, ella ha ejercido probablemente una acción, y si es así, ya ha llenado su fin.»

La declaración de Polk no pudo ser más desdeñosa para su antecesor, pero su desafección por la doctrina no estaba destinada á ser definitiva. Elevado á la primera magistratura de la Unión, el presidente se olvidó del diputado, y el representante del Tennessee desapareció bajo una retractación histórica, que pudo tener por excusa las exigencias de su electividad, ó las perspectivas tentadoras de la anexión de Texas, que había concluído por encarnar una ambición nacional. Es el caso que, recogiendo en su mensaje de 1845, opiniones emitidas por Guizot, hizo pie en ellas para evocar el espectro de Europa y la doctrina de su antecesor, que él mismo había colocado entre la caducidad y la intrascendencia.

Compárese lo que dijo Polk, en 1826, con lo que se expresa en este párrafo de su mensaje presidencial de 2 de Diciembre de 1845:

«Se ha enunciado la doctrina, entre ciertas potencias europeas, de un equilibrio de poderes sobre este continente para reprimir nuestros avances. Los Estados Unidos no pueden permitir, con su silencio, intervención alguna sobre el continente de la América del Norte, y si semejante intervención fuera intentada, ellos

estarían prontos á resistirla. Nosotros debemos siempre mantener el principio de que los pueblos de este continente son los únicos que deben decidir de sus destinos. Si alguna parte de ellos, constituyéndose en estados independientes, propusiera el unirse á nuestra confederación, será una cuestión á decidir entre ellos y nosotros, sin que una intervención extraña sea posible. Nosotros no podemos jamás consentir en que intervengan potencias europeas para impedir tal unión, bajo el pretexto de que ella podría turbar el equilibrio del poder que desean mantener en el continente. *Hace un cuarto de siglo, el principio fué anunciado claramente al mundo en el mensaje anual de uno de mis predecesores: que los continentes americanos, en razón de su condición libre é independiente, que han sabido conseguir y mantener, no pueden desde ese momento, ser considerados como sujetos á una colonización futura de parte de ninguna potencia europea.*»

«Este principio se aplicaría, con mucha más fuerza aún, si una potencia europea cualquiera ensayase establecer una nueva colonia en la América del Norte. Los derechos existentes de cada nación europea deben ser respetados, pero, por otra parte, se debe á nuestros intereses y á nuestra seguridad que la protección eficaz de nuestras leyes pueda extenderse sobre nuestros límites territoriales completos, y que sea netamente anunciada al mundo, como nuestra política establecida, que ninguna colonia ó dominación europea podrá, en el porvenir, con nuestro consentimiento, establecerse en parte alguna del continente de la América del Norte.»

Prescindiendo de la sorpresa con que tiene que mirarse la inconsistencia de opiniones del presidente Polk, debemos hacer notar el error de sus conclusiones. Si sus alarmas fueron sinceras y se inspiraron en el pe-

ligroso equilibrio de Guizot, es indudable, que ha debido recordar y aplicar aquella parte del mensaje de Monroe, que se refiere á la no intervención; pero aplicar el fragmento de la colonización á un principio de equilibrio que no asumía pretensiones colonizadoras, es confundir la doctrina, en sus aplicaciones más simples y elementales. La declaración de Polk, es justificativa, simplemente, de la anexión de Texas, y aun cuando se cita y se transcribe la del año 23, ellas se excluyen y se contradicen en su significado internacional y jurídico.

Desde luego, observa Mr. Moore ⁽¹⁾ la protesta contra el establecimiento, por una potencia europea de no importa qué dominación, es un término que comprende la adquisición por transferencia voluntaria ó por conquista de territorio ya ocupado, término que no avanzó Monroe; esta doctrina, agrega el publicista, debe distinguirse con el nombre de doctrina Polk, porque no encuadra con la de su antecesor, si bien es tan difusa como la primera.

La única parte de esta declaración, que es importante para las repúblicas del Sud, es la exclusión de esta región de América con relación á las interdicciones que el mensaje fulmina contra la Europa. Los términos no son universales como los de Monroe, son, por el contrario, restrictivos y se encierran en los límites de la América del Norte; la reforma á la doctrina importa la reducción del principio á sus términos justos y declarativos; comienza, pues, á dejar de ser un astro destinado á alumbrar el hemisferio, para ser apenas un cometa que ha perdido la cola.

Las repúblicas sudamericanas se han perjudicado poco con la exclusión, y ganan por el contrario la am-

(1) *Comp. Internacional de Legislación*, tomo 28, número 3º, 1896.

plitud de la soberanía, que no debe depender de declaraciones interesadas, las que alguna vez pueden concluir en graves complicaciones, careciendo al mismo tiempo, de positiva eficacia.

Conviene, pues, establecer que el congreso federal de Wáshington no comprende ni compromete á Sud América en sus declaraciones de orden parlamentario y nacional, órdenes puramente internos y legislativos; esos anuncios que á cada paso se tramitan y se dirigen *al mundo*, señalan relaciones de poder á poder, entre el ejecutivo y el congreso federal, pero no tienen exteriorización diplomática, ni valimiento alguno ante el derecho de gentes; así lo estableció Polk, juzgando á su predecesor, sin sospechar tal vez que la posteridad recogería una pequeña parte de su desdén, para aplicarlo á su declaración.

III

La faz jurídica de la doctrina de Monroe nos evita comentarios extensos, no sólo porque los han hecho con exceso los publicistas europeos, sino porque tratamos de considerarla especialmente en su desenvolvimiento y aplicación á la América del Sud.

El mensaje de 2 de Diciembre carece de la unidad de una doctrina; es cuerpo bicéfalo, en que asoma por un extremo la declaración *no interventora*, y por otro la que inhibe la colonización en el continente; como se ve, son dos reglas substancialmente distintas que se confunden en una sola interdicción.

El presidente Monroe dice así: «La ocasión es favorable para hacer reconocer como un principio, al cual están ligados los derechos y los intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, dado el estado de libertad é independencia que han adquirido,

y en el que se mantienen, no pueden ser considerados en el porvenir como susceptibles de ser colonizados por una potencia europea».

Si se observa que los estados latino-americanos compartían de hecho y de derecho la soberanía del continente, será forzoso convenir en la inocuidad de la declaración y en la redundancia que ella encierra; es presentarnos como una nueva regla del derecho de gentes, un principio tan antiguo como la soberanía, ó una creación jurídica que se deriva del más originario de los derechos. En las reglas del dominio, es viejo aforismo que las cosas se conservan, acrecen ó perecen para sus dueños, regla universal é indeclinable que protege el patrimonio de las personas jurídicas como el de las de existencia visible y que defiende á las naciones como favorece á las personas. Si, pues, la doctrina no sienta sino este principio: que las cosas que tienen dueños no son apropiables, ha avanzado escasamente sobre la infancia del derecho. Las naciones de este continente estaban bien penetradas de sus fronteras y sus límites, y si había dificultades de demarcación entre dos limítrofes, de esas demarcaciones no podía surgir el derecho de un tercer estado, fuera americano ó europeo; se legislaba, pues, sobre soberanías conscientes de su derecho, que no habían menester de los anuncios del presidente Monroe, para evitar la colonización de sus dominios. Esa doctrina, siempre favorable á los Estados Unidos, ha podido levantar la fórmula sobre su estrechez originaria, prohibiendo la colonización á todo poder *extranjero*, sea cual fuere el continente de donde viniere; pero, colocar á Europa en condición desventajosa sobre el resto del mundo, era creer, á fuer de preventiva, una declaración inamistosa para aquel continente. Reguladores efectivos de la extensión territorial de los estados ame-

ricanos, los Estados Unidos pudieron instituir reglas sobre los avances ó anexiones territoriales de un estado sobre otro, sin colocar á Europa bajo un derecho especialísimo, que no se justifica ni se explica ante el derecho de gentes. ¿Se dirá que la Europa nos amenazaba con la reivindicación de las colonias? pero, era el caso, entonces, de aceptar las adhesiones que trató de hacer á la doctrina la América española, y de celebrar esos tratados que el congreso federal tuvo prisa en rechazar.

Los publicistas europeos sostienen, resueltamente, que en 1823 existían territorios que se consideraban *res nullius*, al noroeste del continente, y que la interdicción hecha á Europa era contraria al derecho natural y á los principios del derecho de gentes; es el caso que Rusia é Inglaterra protestaron de la interdicción, declarando, en 1824, «que conservaban, como en el pasado, la facultad de establecerse en los territorios inocupados de América». Es sabido, por otra parte, que las potencias litigaban con los Estados Unidos extensos territorios, situados al noroeste del continente; convenido un *modus vivendi* por la Gran Bretaña, en virtud del tratado de 1818, como no encuadraba en los términos de la doctrina prohibitiva, motivó la consiguiente protesta.

Ha llamado la atención, de no pocos escritores, el carácter imperativo, como el alcance legal, que se ha pretendido dar á la materia de la colonización. El secretario de Estado, Mr. Clay, en nota dirigida en 25 de Marzo de 1825, rogaba al representante de los Estados Unidos en Méjico que llamara la atención del gobierno mejicano sobre un principio importante del «derecho internacional» (*of intercontinental law*), designando en esta forma y con el carácter de una ley, la prohibición de colonizar:

Hasta el momento en que los Estados Unidos proclamaron su doctrina, el derecho de gentes no reconoció nunca como leyes, los principios ó las reglas que forman su cuerpo jurídico, y dispuestos estaríamos á pensar que se trataba de un error de vocablo, si la novedosa legislación no hubiera sido confirmada por actos posteriores.

Los principios del derecho consuetudinario se fundan en el uso, en la costumbre y en el asentimiento general de las naciones, que unas veces, se expresan por medio de tratados, ó de adhesiones, para entrar á constituir el derecho positivo, y otras veces, nacen bajo el consenso universal. Pero la doctrina que estudiamos, nacida bajo la protesta de dos grandes potencias, que la consideraron como no escrita para sus relaciones con el continente, no ha tenido el asentimiento de los demás estados, ni siquiera el de los pueblos americanos, que pudieron considerarla protectora y benéfica. Se explica, pues, difícilmente, que aquella declaración, nacida bajo auspicios puramente nacionales ó parlamentarios, aspire, no tan sólo á constituir una regla del derecho de gentes, sino también una ley dispositiva.

El acto de Mr. Clay ha podido atribuirse á una confusión en los términos legales, pero una comunicación de Mr. Olney, dirigida á lord Salisbury en 1895, consagra en la forma más absoluta, é hiriente para las naciones americanas, la pretensión legislativa del congreso federal.

«Hoy, dice Mr. Olney, los Estados Unidos son de hecho, los soberanos del continente americano, y su voluntad tiene *fuera de ley* en las materias en que juzgan oportuno intervenir. ¿Por qué? No es en razón de la amistad desinteresada en que ellos se inspiran, no es tampoco porque hayan llegado á un excesivo

grado de civilización, ni porque sus actos estén invariablemente penetrados de sabiduría, justicia y equidad: es porque además de otros motivos, la enormidad de sus recursos, agregada á su situación aislada, hace de ellos los dueños de la situación».

La nota de Mr. Olney ha roto sin miramiento las formas diplomáticas; deja de ser una provocación á la Gran Bretaña para inferir una injuria á la soberanía de los estados de América; erigir la voluntad de una nación en ley de un continente, declararse sus dueños, que es algo más que sus dominadores, y fundar estos avances en sus propios recursos y en su fuerza, es un escándalo documentado.

Pero quiero seguir analizando esa doctrina, que se agrava y se complica con los avances y declaraciones posteriores del gabinete de Wáshington; abandono, pues, el punto de la colonización para pasar á la segunda materia contenida en el mensaje de 1823.

«El sistema político de las naciones coaligadas de Europa, dice Monroe, es esencialmente distinto del que nosotros hemos adoptado. La buena fe y los vínculos que nos unen á las potencias aliadas nos imponen el deber de declarar que, nosotros miraremos como peligrosa para nuestra dignidad, toda tentativa de extender su sistema político á una parte cualquiera de nuestro hemisferio. El gobierno de los Estados Unidos no ha intervenido y no intervendrá en los asuntos de las colonias que las naciones europeas poseen aún en América; pero, en cuanto á los gobiernos que han proclamado su independencia, que la sostienen, y cuya emancipación hemos reconocido, nosotros no podremos menos de mirar como una manifestación de intenciones hostiles á los Estados Unidos, la intervención de un poder europeo cualquiera, para oprimir ó contrariar sus destinos. La política que nosotros hemos adopta-

do respecto de Europa, desde el comienzo de las guerras que han agitado largo tiempo esta parte del globo, se mantiene la misma; á saber: no intervenir en ninguno de los asuntos interiores de las potencias europeas; considerar el gobierno de *facto* como el gobierno legítimo para nosotros; cultivar relaciones de amistad con Europa y asegurar estas relaciones con una política franca, firme y viril, anticipándonos en toda circunstancia á las reivindicaciones de toda potencia sin someternos á las injusticias de ninguna. Pero, por lo que respecta á estos continentes, las circunstancias son eminentemente distintas. Es imposible que los estados aliados puedan extender su sistema político á ninguna porción de estos dos continentes, sin poner en peligro nuestra paz y nuestra felicidad, y nadie puede creer tampoco que nuestros hermanos del sud aceptarían voluntariamente una intervención extranjera con su propio asentimiento. Es igualmente imposible, por consecuencia, que nosotros podamos contemplar con indiferencia semejante intervención, bajo cualquier forma que ella se opere».

.....
Este fragmento del mensaje de Monroe lo presenta vivamente apasionado por el sistema político de los Estados Unidos, sentimiento explicable, que está justificado por el éxito de aquellas instituciones y por la sabiduría de su estructura orgánica. Era por otra parte un derecho y un deber de la ciudadanía, en cuanto ese sentimiento se ejercitaba dentro de las fronteras de la propia nación; pero dejaba de serlo, apenas avanzara sobre los límites de su soberanía, para penetrar en el gobierno político de los otros estados, no menos independientes que los de la Europa. Las declaraciones sobre el sistema político de los pueblos de América no pudieron ser más graves: ellas comportan un cercenamiento de sus poderes autónomos para dar-

se la forma de gobierno que mejor cuadre á su carácter, á su índole y á sus condiciones sociológicas, sin oprimirlas en el molde individual de una nación, que ha ejercido, al constituirse, el mismo é idéntico derecho que reclaman y ejercen los otros pueblos. La emancipación de las colonias hispano-americanas tuvo una gestación larga y penosa, mostrando vacilaciones de orden institucional y político, desde que se encontraron dueñas de sus destinos y pudieron decidir en forma discrecional del instrumento de su libertad. El problema de su independencia había sido demasiado vasto y complicado para que naciera, á la par de ella, el organismo definitivo y perfecto, llamado á presidir su evolución y sus desenvolvimientos ulteriores. La revolución de Mayo no nació como Minerva, dotada de todas las armas para cortar y perfilar instituciones, soberanías, gobiernos y regímenes. Si el sentimiento fué republicano, no lo fué el pensamiento, que estaba dominado todo entero por el concepto de la emancipación, sin excluir en su interior la misma forma monárquica que concibieron en un momento de extravío, no pocos de los prohombres de la revolución. Pero este error, vituperable en las intimidades de nuestra historia y dentro de los fueros infranqueables de nuestra vida nacional, era un derecho perfecto ante las demás naciones, que en ningún caso habrían podido vetar los pronunciamientos soberanos de los nuevos estados. Desde el Istmo hasta el Rimac y desde el Rimac hasta el Estrecho, han podido constituirse gobiernos libres, en forma republicana ó monárquica, sin que los Estados Unidos, ni nación alguna en la tierra, pudieran sentirse heridos en sus derechos; y si no es en nombre del derecho que el Capitolio nos somete á su sistema en una forma impositiva, tócanos rechazar la autoridad de la fuerza y del poder, en nombre del prin-