

La Política Exterior de los Estados Unidos en la actualidad

(Conferencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por el señor Samuel F. Bemis, Profesor de Historia Diplomática en la Universidad de Yale, Estados Unidos de América).

Fué en los siglos diez y ocho y diez y nueve cuando los principios fundamentales de la política extranjera norte-americana fueron definidos claramente y alcanzados con éxito ante la presencia de un mundo hostil, así como el triunfo y conservación de la Independencia; la redención de la integridad territorial de los Estados Unidos dentro de los límites sentados en el Tratado de Paz e Independencia de 1783; la expansión hacia el Oeste a través del continente y hasta Alaska; la libertad de los mares; la Doctrina de Monroe; la reciprocidad comercial fué llevada a cabo mediante la cláusula condicional de la nación más favorecida; el derrumbamiento del monopolio comercial de las Colonias europeas en el Nuevo Mundo; la inmigración occidental abierta de par en par, acompañada de la Doctrina del Derecho de Expatriación; el arbitraje voluntario. Una de estas políticas es en realidad una política interna más bien que una política extranjera: la inmigración occidental abierta de par en par. Esa política ha sido tan radicalmente restringida desde la guerra mundial que podemos considerarla ya como abandonada. De las otras políticas fundamentales, sólo dos hoy día permanecen seriamente disputadas por otras naciones. El derecho de expatriación está siendo ajustado lentamente por medio de arreglos satisfactorios, en una serie de tratados con las naciones que se adhieren a la doctrina del homenaje inalienable. Se necesita-

ron dos guerras para defender la libertad de los mares, y aquella libertad todavía está en duda, pero en circunstancias diferentes de las que se contemplaron en la estructura del viejo sistema de tratados norte-americanos; en realidad, como luego lo vamos a ver, ha sido en una extensión muy considerable, abandonada voluntariamente desde 1935.

Los Estados Unidos no incurrieron en ninguna equivocación sería en su diplomacia, ni cometieron pequeños errores desde 1775 hasta 1898. Sus éxitos uniformes se debieron a haberse aprovechado de las guerras, rivalidades y apuros de Europa, a su posición separada y distante, y al hecho de que los objetivos de su política eran perfectamente compatibles con el genio y el interés de su pueblo en este continente. Después de la consumación de estos propósitos fundamentales de política extranjera, los Estados Unidos entraron en un período de readaptación a su nueva posición de potencia mundial. Entonces empezaron las grandes equivocaciones de la diplomacia norteamericana, en visible contraste con sus éxitos antes de 1898. Sólo últimamente ha estado reaccionando la República contra estos errores y sus desafortunados resultados.

Con el proceso de expansión prácticamente terminado en 1898, los Estados Unidos llegaron a tener conciencia de que ocupaban un lugar entre las Potencias del Mundo. "Potencia Mundial", tal era el tema del cual se hablaba. Estuvo de moda entre los profesores escribir libros acerca de los Estados Unidos como Potencia Mundial. La expansión, verdadera fuerza del nacionalismo norteamericano, habiendo logrado su Destino Manifiesto, esto es, habiendo aprovechado de la oportunidad manifiesta para fundar un grande Estado continental, cedió su lugar a las ideas de que "Norteamérica había llegado a la mayoría", de que debía "tomar un lugar pro-

Unidos y a sus conceptos fundamentales de política extranjera. Hoy día se está comprendiendo en la América del Norte que es una política contraria a los intereses nacionales la de ser enredada en las controversias del Asia, lo mismo que en el destino político de Europa, porque en realidad las políticas internacionales de Europa y de Asia están tan íntimamente ligadas como sus actuales territorios. La Conferencia de Washington, y el Tratado de las Nueve Potencias de 1922, junto con el inveterado anhelo de los filipinos por su independencia, han presentado a la diplomacia de los Estados Unidos una rara coyuntura para retirarse honorablemente de la política activa en el Asia.

Es incierto que el Secretario de Estado Hughes, en el Tratado de las Nueve Potencias para la preservación del principio de la Puerta Abierta y la integridad de China, deliberadamente tratara de traspasar el patronaje de estas políticas de los hombros de su gobierno a la carga colectiva de las ocho potencias, ahora trece, unidas a China para constituir las catorce partes de ese notable tratado. Pero es obvio que el Tratado de las Nueve Potencias, al hacer esa misma cosa, ofrece a los Estados Unidos una oportunidad para reparar su política en China. Si ninguna de las otras potencias del tratado, que junto con los Estados Unidos deben soportar la carga de la integridad de China, quiere defender la integridad de aquel tratado, es evidente que el deber de defender a China no puede incumbir únicamente a los Estados Unidos. Y es notorio que ninguna de las potencias mencionadas quiere dar un paso adelante con el propósito de defender a China, ya sea aislada o colectivamente.

Los Estados Unidos, por su parte, desde la enunciación, junto con la Liga de Naciones, de la llamada Doctrina Stimson de 1932, han guardado un silencio discreto, y han presentado su intimación en esa doctrina, junto con casi todas las otras potencias. Como éstas no han ejerci-

do más presión, no es lógico esperar que los Estados Unidos la ejerzan, a no ser que las otras potencias del tratado quieran ejercerla.

La Doctrina Stimson acerca de la ilegalidad de las conquistas no debería llamarse así. Ella es esencialmente una doctrina panamericana. Se le dió forma en la Conferencia Interamericana de la Habana en 1928, la cual proscribió la guerra como instrumento de política nacional, antes de ser proscrita después en ese mismo año por el Pacto de París. Esta fué la misma Conferencia Interamericana que nombró un comité de jurisperitos para redactar el código de los derechos y obligaciones de los estados, incorporado más tarde en la Convención firmada en Montevideo en 1933. El artículo undécimo de esta Convención ha sido formulado por los jurisperitos panamericanos designados en la Habana, antes de ser aplicado por el Secretario Stimson a la crisis de Manchuria en 1932. Reza así:

“Artículo XI.—Los estados contratantes establecen definitivamente como regla de su conducta la obligación precisa de no reconocer adquisiciones territoriales o ventajas especiales que han sido obtenidas por la fuerza, sea que esto consista en el empleo de las armas, en representaciones diplomáticas amenazantes, o en cualquiera otra medida coactiva efectiva. El territorio de un estado es inviolable y no puede ser el objeto de ocupación militar ni de ninguna medida de fuerza impuesta por otro estado directa o indirectamente o por cualquier motivo por temporal que sea”.

Los Estados Unidos, junto con el resto del mundo, reconocen su compromiso hacia esta doctrina de origen americano. Es una Doctrina de resistencia pasiva contra los frutos de la conquista. Pero los Estados Unidos no tienen el deber, más que ninguna otra nación, de endeuzar los entuerros de las conquistas, excepto cuando con-

para la defensa de los Estados Unidos, y repito, para la defensa también del Nuevo Mundo.

Es la estrategia de cualquier canal istmico lo que explica las intervenciones de los Estados Unidos en el área del Caribe. Aquí los Estados Unidos perseguían claramente un interés vital. Yo no digo que la persecución haya sido de todos modos irrecusable. Estos intereses, a saber, el dominio del Canal y de los accesos marítimos a él, podrían haber sido asegurados, a continuación de la redención de Cuba y de la conquista incidental de Puerto Rico— por la cual se levantó muy poco reparo en el Nuevo Mundo— sin “tomar” a Panamá. Este es un incidente deplorable en nuestra historia que muchos norteamericanos reflexivos lamentan. Esperamos que las animosidades engendradas por este acto, hayan desaparecido con la reparación de 1921, o quedado enterradas en las sepulturas de los grandes estadistas que “tomaron” a Panamá.

Los incidentes de la intervención que siguió en la República Dominicana, Nicaragua y Haití, son más fáciles de explicar, ya que no de justificar, que la intervención de Panamá.

Debemos recordar que estábamos, como ahora, viviendo en un mundo atribulado, y que Europa no había aceptado la Doctrina Monroe sin duda alguna. En su ansiedad de conservar, dentro del radio estratégico del Canal de Panamá, una estabilidad política y económica que no ofreciera justificación o pretexto para una intervención no americana, ciertos Presidentes de los Estados Unidos asumieron una responsabilidad temporal de protección y administración. Que fué temporal y benévola, y de buena fé, es evidente por el hecho de que ya ha sido liquidada en su mayor parte. La marca de esa buena fé está estampada en todos los documentos por los cuales los Estados Unidos han ratificado los numerosos tratados de la estructura panamericana de paz desde la

Guerra Mundial, y su solemne tratado de promesa, junto con las otras repúblicas ratificadoras contra la intervención, por cualquiera razón, en los asuntos internos o externos de cualquier estado.

Es sin duda cándido el declarar que esta promesa de paz en el Nuevo Mundo se hizo sólo después del hecho llevado a cabo del predominio naval de los Estados Unidos en el radio estratégico del Canal de Panamá. Ese predominio es indispensable para la defensa de los mismos Estados Unidos, pues se trata de un predominio contra el Viejo Mundo, y no contra el Nuevo. Reconoce, y está comprometido a conservar, la igualdad de los estados soberanos del Nuevo Mundo. Este predominio Naval en el Caribe, que sería hipocresía negar o lamentar, es indispensable a la defensa, medido como está por los prístinos principios de la Doctrina Monroe, del mismo Nuevo Mundo contra la política de fuerza del Viejo Mundo. En esa defensa de la paz en el Nuevo Mundo descansa a su vez, en caso de una explosión del Viejo Mundo, el único asilo restante de paz para la humanidad. Hay en este caso entre nosotros una comunidad de intereses vitales— entre todas nuestras repúblicas igualmente soberanas— las cuales hoy día se encuentran ligadas en este predominio naval de los Estados Unidos en el Caribe, contra el Viejo Mundo.

En Europa, la política de abstención, a pesar del riesgo que significó la diplomacia secreta de Roosevelt en Marruecos, se prestó admirablemente para satisfacer a los intereses norteamericanos. Para esa política la Guerra Mundial presentó un Interludio extraño.

Hoy día hay en los Estados Unidos una tendencia esparcida a considerar que la entrada de los Estados Unidos en la Guerra Mundial fué una equivocación que hubiera podido evitarse rehusando proteger, contra la violación del Derecho Internacional, a sus ciudadanos residentes bajo una bandera extranjera, esto es, viajando

tados de Washington de 1922, respecto al Lejano Oriente y al Pacífico, y fué continuada con el pacto Kellogg, la red de los nuevos tratados de arbitraje y conciliación, el Memorandum Clark sobre la Doctrina Monroe en 1938 (el cual repudió el llamado "corolario de Teodoro Roosevelt"), el tratado pan-americano de no intervención de 1933, la terminación del protectorado cubano en 1934, la ley de independencia de las Islas Filipinas del mismo año, y más recientemente la legislación sobre neutralidad de 1935-37. De acuerdo con todo esto, la política extranjera norteamericana está reintegrándose a la tradición de los Padres de la Patria, adaptada a las circunstancias de una nación continental integrada, y al desarrollo de un sistema de seguridad colectiva sin sanción obligatoria en el Nuevo Mundo, frente a un sistema colectivo europeo incierto para la organización de la paz. Es una política de sociedad, buena voluntad, paz, defensa del hogar continental con una marina adecuada (incluyendo Alaska), y la ayuda de las indispensables bases navales extranjeras y sus comunicaciones, para "arar nuestro propio huerto", amalgamando una población variada en un pueblo homogéneo, y tratando de salvar el comercio exterior por medio de todos los arreglos posibles de tarifas convenientes con las otras naciones comerciales del mundo.

La política de sociedad está evidenciada por la liquidación del imperialismo. Comprende la preparación rápida para la total e incondicional emancipación de las Islas Filipinas, la terminación de los protectorados de Cuba y tal vez de Panamá, el próximo fin de los protectorados en Santo Domingo y Haití, y muy probablemente en Nicaragua, excepto para la opción exclusiva del canal allí, y posiblemente la independencia de Puerto Rico.

La política de buena voluntad está evidenciada por el Pacto Kellogg, la red de tratados de arbitraje y conciliación, particularmente en la América del Sur, y los tratados pan-americanos de 1935, renunciando y denunciando

do el derecho de intervención en los asuntos internos y externos de cualquiera de las partes contratantes, junto con la pronta ratificación de toda la estructura de los Pactos Inter-americanos de Paz desde 1923 hasta 1936.

La política de paz está evidenciada por la confirmación de la opinión pública norte-americana que es abiertamente contraria a la guerra, y por la declaración reiterada del Pacto de París, renunciando a la guerra como instrumento de política nacional, y por la reciente legislación de neutralidad de 1935-37.

No existe una fórmula mágica para la paz, y por lo tanto no se puede decir ni se debe esperar que las nuevas leyes de neutralidad de los Estados Unidos nos ofrezcan tal fórmula. Pero ellas constituyen un rasgo muy importante de la política extranjera de los Estados Unidos hoy día, incorporando como incorporan algunas de las lecciones (no todas) de la Guerra Mundial sobre la neutralidad, y haciendo esto a expensas de los principios tradicionales de la libertad de los mares y de los derechos de los neutrales que deberían ser incluidos detalladamente. Según esta legislación el Presidente puede proclamar la existencia de cualquiera guerra extranjera o contienda doméstica de la cual los Estados Unidos no forman parte, y entonces puede decretar inmediatamente un embargo de todos los empréstitos o créditos concedidos a los beligerantes o de los embarques hechos a ellos directa o indirectamente de "armas, municiones o herramientas de guerra", todo de conformidad con la enumeración oficial hecha en la proclama presidencial.

El Presidente puede además prohibir discrecionalmente la exportación en buques norteamericanos de otros materiales o artículos que no sean "armas, municiones o herramientas de guerra", directa o indirectamente hecha a los países beligerantes; y cuando aquéllos sean exportados en buques que no pertenezcan a los Estados Unidos,

él puede requerir que todos los títulos de propiedad sobre éstas mercancías hayan pasado de las manos de los ciudadanos de los Estados Unidos, antes de que salgan de un puerto de esta nación; en tal caso nunca podrá ser presentada ninguna reclamación por los ciudadanos de los Estados Unidos por la violación de los derechos neutrales por exportaciones de los beligerantes contra estas mercancías navegando bajo una bandera extranjera. La ley declara también ilegal para un ciudadano de los Estados Unidos viajar en cualquier buque beligerante, una vez que haya habido tiempo suficiente para desembarcar de esos buques al principio de la guerra, con excepción sin embargo, de ciertas condiciones que prescribirá el Presidente; de este modo no podrán surgir fácilmente reclamaciones de los ciudadanos de los Estados Unidos por daños a la propiedad o la vida, a causa de la violación del derecho internacional cuando viajen bajo una bandera beligerante. El Presidente puede prohibir a los buques mercantes beligerantes que estén armados y a los submarinos, el uso de los puertos norteamericanos; y se prohíbe armarse a los buques mercantes de los Estados Unidos que comercian con una nación beligerante.

La finalidad de esta legislación es que revisando la política tradicional los Estados Unidos puedan seguir nuevas reglas de neutralidad que eviten el surgimiento de problemas tales como los que los arrastraron a la Guerra Mundial y que al mismo tiempo la ley deje suficientes poderes discrecionales al Presidente, de modo que no fruste ninguna acción colectiva para la coerción neutral de una nación agresora, y posiblemente hasta cooperar en esa acción colectiva rehusando la exportación de materiales que no sean propiamente "armas, municiones y herramientas de guerra" para el agresor.

De más grande significación para las relaciones internacionales del Nuevo Mundo con el Viejo Mundo, y un comentario más bien que un obituario sobre la Doctrina

Monroe, es la siguiente excepción de la esfera de acción de la nueva legislación de neutralidad, la cual cito textualmente: "Esta ley no se aplicará a una República o Repúblicas americanas en guerra contra una nación o naciones no americanas, con tal que la República americana no está cooperando con una nación o naciones no americanas en tal guerra".

La política está evidenciada, pero el objeto de paz no es tan fácil o tan seguro de realizar. No podemos en el mundo presente esperar certidumbre de paz. Sólomente podemos trabajar hacia ese fin. Al esforzarse así, los Estados Unidos pueden tener además la satisfacción de pensar (a diferencia de otras potencias, como Italia, Alemania, Japón) que es su propio y verdadero interés tener paz en el mundo. ¿Cuál es la mejor política para trabajar por esa finalidad?

La contestación a esta pregunta está en parte comprendida en la relación de los Estados Unidos a la Liga de Naciones. La historia del conflicto diplomático por la paz en los últimos diez y ocho años demuestra que la Liga de Naciones tal vez puede intentar sanciones por la paz donde es necesario hacerlo para defender los intereses vitales de algunas potencias, como posiblemente en la guerra etiópica-italiana, y que no adoptase tales sanciones, o tal vez no pueda ejecutarlas si las adoptase, donde es necesario hacerlo para los intereses vitales de aquellas potencias, como fué el caso en Manchuria y China, y más tarde en la repudiación alemana de las restricciones del Tratado de Versalles. Esta experiencia indica una línea fundamental de hendidura entre los defensores del *statu quo* y los que odian el *statu quo*. Esta hendidura amenaza la paz del Viejo Mundo, pero no necesariamente la del Nuevo Mundo, si éste está resuelto a defenderse.

Podemos presumir que continuarán habiendo crisis diplomáticas en Europa, Asia y Africa, y la inminente posibilidad de guerra allí; y de que habrá ocasiones como

la de la guerra etiópica-italiana en que la Liga pueda decretar e intentar las sanciones o regulaciones, pero habrá otras, como la conquista japonesa de China, en que la Liga no decretará sanciones. Si las grandes potencias no hacen el sacrificio de vidas y dinero sino allí en donde tengan intereses vitales comprometidos, mucho menos deberán hacerlo los Estados Unidos que están todavía menos interesados. Cuando las Grandes Potencias juzgan necesario para sus intereses recurrir a las sanciones bajo la autoridad de la Liga, para poner en vigor la paz, puede existir una guerra según los términos del mismo Pacto de la Liga. Si los Miembros de la Liga prefieren no considerar la situación como una guerra, el Presidente de los Estados Unidos, dentro de los propósitos de la política neutral, puede ahora, si lo desea, considerarla como tal.

En tal conflicto, los Estados Unidos no tienen interés alguno en estar complicados. La política de los Estados Unidos es, siempre que sea posible, mantenerse fuera de estas rivalidades y guerras del Viejo Mundo, ya sea en Asia o en Europa. Es claro que los Estados Unidos, deseosos como están de que la causa por la paz mundial organizada tenga éxito, no tomarán una posición que frustre las sanciones de la Liga. Ahora bien, uno de los grandes problemas de la política extranjera norte-americana en años recientes ha sido el de ver cómo mantienen las ventajas de una posición separada, sin frustrar ningún movimiento de la Liga fuera de Europa, especialmente las sanciones por la paz. Diríase que la reciente legislación de neutralidad del Congreso, 1935-37, fuese todavía más lejos hacia la solución de este problema. Esta política ha sido fortalecida por la reciente legislación de neutralidad de 1937. Anteriormente a esta situación, los Estados Unidos, en una serie de circunstancias específicas, abandonaron en realidad su política tradicional de la Libertad de los Mares. No solamente han prohibido los empréstitos y la exportación de armas y municiones directa

o indirectamente para los beligerantes. Han dado autoridad al Presidente para retirar la protección a los ciudadanos americanos que viajen en buques beligerantes. Han prohibido la exportación a los beligerantes en los buques de los Estados Unidos de contrabando según lo definió el Presidente; y han prohibido la exportación de tales mercancías aún en buques extranjeros a menos que el título completo de éstos haya salido de la propiedad de los ciudadanos norteamericanos.

Con la aplicación de las sanciones de la Liga, fácilmente es concebible un estado de guerra entre las naciones de la Liga y una potencia recalcitrante. En tal situación, es presumible que todos los miembros de la Liga vienen a ser beligerantes. O la Liga puede escoger dar sanción internacional a un "bloqueo pacífico". La Liga tiene poder para interrumpir el comercio entre su enemigo: la potencia fuera de la ley, y todas las otras naciones miembros de la Liga y nó miembros, y, por supuesto, llegar hasta aplicar una acción militar. En estas contingencias la nueva política de neutralidad de los Estados Unidos abre el camino para reconciliar la neutralidad norteamericana a la cooperación con la Liga, hasta el punto de no frustrar la acción colectiva de ésta, si tal acción fuese alguna vez tomada. Sin embargo, no establece ningún embargo de empréstitos o materiales contra ninguna república americana en guerra con una potencia no americana. Esta es una excepción notable de la política de neutralidad de los Estados Unidos. Es evidentemente una política de preferencia por las repúblicas del Nuevo Mundo.

...

La posición continental ha sido siempre la fuerza de los Estados Unidos en el mundo. Los éxitos norteamericanos en la diplomacia han sido basados en una política continental. Los intereses de los Estados Unidos descansan hoy día sobre el mismo apoyo. Es terreno seguro sobre el cual es posible esperar el advenimiento de un mun-

do mejor. Una política continental fué instintiva en los Padres de la Patria. Su empeño ha estado en perfecto acuerdo con el genio y el bienestar del pueblo norteamericano. Cuando ellos se han separado de esta política, ya sea por decir que han "llegado a su mayoría", o para "tomar su lugar" en otros continentes, entre las grandes potencias del mundo, es cuando han incurrido en error. Cuando han seguido aquella política, no se han extraviado jamás.

Samuel F. Bemis.
