

Sus Conflictos en la América Central

LEON DEBAYLE

Doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas
de la Universidad de París

Ningún tema puede ser ahora de mayor interés para los nicaragüenses —y aun para los centroamericanos, después de los recientes acontecimientos panameños y de las revelaciones de obsolescencia del Canal por Panamá— que el que con muy atinada oportunidad ha traído a la atención pública "REVISTA CONSERVADORA": el Tratado Chamorro-Bryan, sus antecedentes, sus alcances jurídicos y sus derivaciones para el futuro, en la eventualidad de posibles negociaciones para llevar adelante la construcción de una nueva ruta canalera por Nicaragua.

Harto sabido es que Nicaragua por la privilegiada configuración de su territorio —que encierra una de las vías más viables para la apertura de una comunicación interoceánica— ha sido objeto desde los lejanos tiempos coloniales, de los apetitos e intrigas internacionales a través de su tormentosa historia, en la pugna de los intereses mundiales para controlar, dominar o poseer esa preciosa vía. Particularmente intensas fueron durante el Siglo XIX las intrigas y actividades encaminadas a la realización de la obra canalera, que dejaron sus huellas en numerosos estudios, proyectos, tentativas y convenios que no cristalizaron; continuándose con mayor celeridad durante los primeros años del Siglo XX que vieron el fracaso de la empresa privada francesa en Panamá, la secesión de esta provincia colombiana, la celebración del Tratado Hay-Bunau Varilla en 1903; y finalmente, la iniciación y feliz terminación del canal en 1916.

A pesar de la coronación con éxito del proyecto panameño los Estados Unidos —por previsión y con el propósito de eliminar la competencia de potencias extrañas en esta región— no abandonaron sus empeños de adquirir derechos exclusivos en la vía por Nicaragua; y así, acomodando los acontecimientos a su propia conveniencia, llegaron a concertar, tras el prelude del llamado Tratado Chamorro-Weitzel de 1913, el Tratado Chamorro-Bryan en 1914, aún en vigencia.

Muy plausible es la iniciativa del Director de esta Revista, de traer a consideración mediante una encuesta nacional, los alcances de ese Tratado con vistas a la eventualidad de posibles negociaciones en el futuro.

Mas si queremos analizar con ojo sereno, ecuánime y realista el camino a seguir, es indispensable para despejar éste, considerar no sólo el punto de vista exclusivamente nicaragüense, sino también traer a la atención y estudiar las objeciones y controversias jurídicas en que Nicaragua se ha visto envuelta con los países de Centro América a causa del referido Tratado.

Conflictos suscitados en la América Central

Además de conceder "a perpetuidad, al Gobierno de los Estados Unidos los *derechos exclusivos y propietarios*, necesarios y convenientes para la construcción, operación y mantenimiento de un canal interoceánico" a través del territorio nicaragüense (Arto. I), se dio en arriendo a los Estados Unidos (Arto. II), por un término de 99 años, prorrogable por otro lapso igual, las islas llamadas Great Corn Island y Little Corn Island, en el Mar Caribe y se les otorgó el derecho de establecer "una base naval en cualquier lugar del territorio de Nicaragua, bañado por el Golfo de Fonseca".

A poco de haber sido firmado en Washington, el 5 de Agosto de 1914, el tratado suscitó serias preocupaciones en los Gobiernos de El Salvador, Honduras y Costa Rica. En los dos primeros, con motivo de la concesión para una base naval en el Golfo de Fonseca; y en el último, por considerar que la construcción de un canal interoceánico por la vía del río San Juan afectaría los derechos de Costa Rica sobre esa vía y sobre su propio territorio, derivados del Tratado Cañas-Jerez en 1858 y del laudo Cleveland en 1888.

En las notas de protesta que esos gobiernos dirigieron, tanto al Gobierno de los Estados Unidos como al de Nicaragua, reproducían los mismos argumentos que habían hecho valer para objetar estipulaciones similares contenidas en el Tratado Chamorro-Weitzel. El Salvador y Honduras invocaban ser condueños con Nicaragua, de las aguas del Golfo de Fonseca; condominio que por la propia naturaleza de la indivisión privada a ésta, del derecho de otorgar concesiones sin la consulta y el consentimiento previos de los otros condueños.

Costa Rica, por su parte, enderezaba sus objeciones contra la validez del tratado trayendo a cuentas la sentencia arbitral dictada por el Presidente Cleveland en 1888, sobre sus derechos en la navegación del río San Juan.

Aunque tanto Estados Unidos como Nicaragua contestaron negativamente las protestas, éstas tuvieron repercusión favorable en el Senado norteamericano el cual —al considerar la ratificación del tratado— consignó una reserva en la que se expresa que en vista de que Costa Rica, El Salvador y Honduras habían protestado, por temor o bajo la creencia de que ese instrumento lesionaba los derechos existentes de dichos países, el Senado al dar su asentimiento lo hacía bajo el entendimiento y condición —que debía ser consignada en el acta de ratificación— de que el dicho Tratado no afectaría en manera alguna cualquier derecho existente que a esos países correspondiere.

Pero tal reserva, al no ser incorporada al texto del tratado, ni figurar en la ratificación dada por el Congreso nicaragüense, dejó de tener el valor jurídico de una "cláusula condicional", de manera que su eficacia depende de la honorabilidad del Gobierno norteamericano a cuyo juicio ha quedado el dar o no cabal aplicación.

Sin embargo, siendo que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha declarado que las reservas introducidas por el Senado son ineficaces únicamente cuando modifican las estipulaciones de un tratado, y como aquella no altera ni la letra ni el espíritu del texto de ese instrumento, juristas hay que sostienen que dicha reserva —además de sus alcances morales— es muy valiosa y eficaz para proteger los derechos de los gobiernos centroamericanos reclamantes.

En ese sentido se pronunció el Secretario de Estado norteamericano, Robert Lansing, en nota que fechada el 13 de Marzo de 1916, dirigió al Ministro de El Salvador. Si alguna duda existiere —dijo— respecto al propósito de parte del Gobierno de los Estados Unidos de menguar o desconocer cualquier derecho de El Salvador, cuando se concertó la convención con Nicaragua, esa duda ha quedado disipada ante "la declaración explícita de Senado de los Estados Unidos al dar su consentimiento para la ratificación" del tratado.

Mas, lejos de quedar satisfechos con esa declaración, los Gobiernos de El Salvador y Costa Rica dispusieron llevar a juicio a Nicaragua, ante la Corte de Justicia Centroamericana, alto tribunal que nacido de las convenciones suscritas en Washington en 1907, funcionaba entonces con sede en la ciudad de Cartago. En su demanda, El Salvador pidió que se declarara la nulidad del Tratado Chamorro-Bryan porque lesionaba sus derechos; en tanto que Costa Rica demandó que se condenara a Nicaragua a abstenerse de ejecutar la convención y a restablecer el estado de cosas existente antes de su celebración.

En el primero de esos litigios, el Gobierno nicaragüense rehusó comparecer ante la Corte alegando que

ésta carecía de competencia para conocer de un negocio que Nicaragua había concertado en pleno ejercicio de su soberanía con una nación extraña a la jurisdicción del Tribunal; y aún más, declaró de antemano que de ser condenada, no se sometería a ninguna decisión que se pronunciara en ese sentido.

La Corte, sin embargo, dictó sentencia el 30 de Diciembre de 1916 en la que después de afirmar su competencia, declaró que el tratado violaba los derechos de Costa Rica, pero se abstuvo de pronunciarse sobre la nulidad solicitada en razón de que una de las partes contratantes —los Estados Unidos— era ajena al proceso.

En el juicio promovido por El Salvador, el Gobierno de Nicaragua compareció; pero alegó también como en el caso con Costa Rica, la carencia absoluta de jurisdicción de la Corte. Esta, en su fallo de 9 de Marzo de 1917, descartó la excepción perentoria de falta de competencia y declaró que el tratado controvertido afectaba los derechos de El Salvador y amenazaba su seguridad, por lo que Nicaragua debía restablecer, por los medios del Derecho Internacional, el estado de cosas existente antes de la concertación de ese instrumento. Al propio tiempo, tomando en consideración que los Estados Unidos eran extraños al juicio, la Corte de abstuvo de declarar la no ejecución del Tratado.

El repudio de Nicaragua

El Gobierno de Nicaragua —sintiéndose respaldado en su actitud por el de los Estados Unidos— se negó a acatar las decisiones de la Corte Centroamericana. Mantuvo inflexiblemente sus argumentos de que ese Ato Tribunal carecía de jurisdicción para conocer de un asunto que ponía en juego su soberanía y su integridad territorial; y aun más, acusó a la Corte de haber violado las convenciones de Washington que la habían creado.

Ese repudio provocó duras críticas en el campo internacional, en la América Latina y aún en otros sectores; críticas que se enderezaron también contra los Estados Unidos por la circunstancia de haber sido el Gobierno de este país el patrocinador de las Conferencias de Washington de 1907, de donde nació la Corte de Justicia Centroamericana. En verdad, no se explica cómo habiendo sido ellos los "padrinos" mismos de la Corte, en cuyo éxito se hallaban aparentemente muy empeñados, la abandonarían sin su auxilio y la dejarán sucumbir en la inacción.

No fue sino años después, con ocasión de la reunión en Washington a fines de 1922, de las Conferencias centroamericanas que los Estados Unidos para soslayar las objeciones por parte de Costa Rica, suscribieron el Protocolo Oreamuno-Hughes de 1º de Febrero de 1923. Se pactó en este documento que cuando el Presidente de los Estados Unidos fuera autorizado para adquirir la posesión de los derechos que Costa Rica tiene en el río San Juan y en la Bahía de Salinas, ambos Gobiernos entrarían en negociaciones para determinar

el plan y los convenios de detalle que fuesen necesarios a fin de llevar adelante la construcción de un canal interoceánico para barcos de gran calado, en esa región.

Así, de emprenderse esa obra en la zona del río San Juan, Costa Rica tendrá necesariamente que ser parte cedente o coparticipante. En cambio, han quedado todavía pendientes las reclamaciones de El Salvador y Honduras en lo que respecta a las estipulaciones del Tratado Chamorro-Bryan sobre la base naval en el Golfo de Fonseca. Tales reclamos se hallan supeditados, como dijimos antes, a la efectividad de la reserva del Senado norteamericano, la que en fin de cuentas no tiene en la práctica más fuerza que la que puedan darle la ecuanimidad y el espíritu de justicia que inspiren al Gobierno de los Estados Unidos.

*
* * *
*

Analizado bajo el ángulo puramente nacional —nicaragüense— el Tratado Chamorro-Bryan abre una interrogación fundamental: ¿Se trata de una opción o de una cesión definitiva de derechos?

Ni el plenipotenciario nicaragüense que lo firmó ni aún nuestro Gobierno pararon mientes al negociarlo, en este vicio de duda o ambigüedad de que adolece ese instrumento; incuria e indolencia de parte de nuestros negociadores que bien merecen por ello, la censura de la historia.

No fue sino dos años después, en Marzo de 1916, en gestiones *post factum*, que se trató de enmendar el yerro mediante un cambio de correspondencia. El Secretario de Estado Lansing contestando la pregunta formulada por Nicaragua a ese respecto, afirmó que el tratado otorgaba a los Estados Unidos solamente una opción. Vale decir, que ambos Gobiernos en futuras negociaciones, deberán convenir —según lo expresa el Arto. II— los detalles de los términos en que el canal se "construirá, operará y mantendrá".

Pero tal opción es "exclusiva y a perpetuidad"; estipulación ésta que mantiene a Nicaragua indefinidamente con los brazos atados para negociar con terceros, al propio tiempo que la deja perpetuamente supeditada a la voluntad del Gobierno de los Estados Unidos para aprovecharse de los beneficios que podría derivar de una comunicación interoceánica.

Este sentido negativo del tratado llevó al Presidente Anastasio Somoza a introducir gestiones y demandas en Washington ante el Presidente Roosevelt —en las cuales me cupo en suerte participar— a fin de obtener una justa compensación por el hecho de posponer "a perpetuidad" la construcción de la obra. El plantamiento fue presentado en forma precisa. el Gobierno norteamericano asumirla, a título compensatorio, las obras de canalización del río San Juan para bar-

cos de mediano calado, dotando así a Nicaragua de una vía de cómodo tráfico —desde el Gran Lago— con su costa atlántica y el Mar Caribe.

El Presidente Roosevelt llevado por su gran humanitarismo, dio favorable acogida al plantamiento; obtuvo del Congreso la asignación de los fondos para los estudios que fueron hechos por una misión técnica; pero desafortunadamente estalló la II Guerra Mundial que vino a distraer la atención y todos los esfuerzos de los Estados Unidos hacia ese trascendental conflicto.

Simultáneamente, por insinuaciones mismas de Washington, el Gobierno de Nicaragua había entrado en negociaciones con el de Costa Rica, las cuales culminaron en el Tratado Cordero Reyes-Zúniga Montúfar que estableció los términos de la cooperación y los derechos de Costa Rica en las obras y sus beneficios.

Frustrado el proyecto de canalización el Presidente Somoza García mantuvo la tesis de la compensación que correspondía recibir a Nicaragua por la posposición indefinida de la apertura del canal. Así logramos obtener, por vías indirectas en 1942, la promesa de la contribución financiera de los Estados Unidos para la construcción de una carretera hacia el Atlántico por la ruta San Benito-Rama, obra que está ahora a punto de terminarse con una longitud considerablemente mayor que la que al inicio se contemplaba.

*
* * *
*

Ha transcurrido ya medio siglo desde que el Tratado Chamorro-Bryan fue suscrito bajo condiciones internas e internacionales completamente adversas a Nicaragua. Y sin haberse colmado nuestras aspiraciones nacionales de ver esa grande obra realizada y explotada para beneficio común, el Tratado continúa en pie con su cláusula de perpetuidad y su aspecto negativo lo cual debe inducirnos a serias reflexiones, sobre todo en los tiempos actuales en que priva en el Mundo un ambiente propicio para dar un trato más equitativo a las naciones pequeñas en proceso de incipiente desarrollo.

Al parecer, se ha reavivado en estos días, por parte de los Estados Unidos, el interés por una nueva vía interoceánica que atienda a satisfacción, el volumen creciente del tráfico internacional y las capacidades mayores de las naves modernas. Nuestro deber es, a mi juicio, valernos de la ocasión si se presentare, para revisar ecuanimemente entre las partes, derechos y beneficios. Mas de no llegar esa eventualidad al descartarse nuevamente la ruta por Nicaragua, lo aconsejable y patriótico sería proceder, con iniciativa propia, a lograr ese objetivo en la más cercana oportunidad.