

EL PANAMERICANISMO Y LA FEDERACION DE LAS INDIAS OCCIDENTALES

El día 3 de enero de 1958 quedó formalmente constituida la nueva Federación de las Indias Occidentales (británicas), el día 25 de marzo tuvieron lugar las primeras elecciones federales y el 20 de abril la Princesa Margarita, en representación de Su Majestad la Reina Elisabeth II, inauguró el nuevo período legislativo federal. El pequeño grupo de islas que se han decidido por el autogobierno, dentro de la Comunidad Británica de Naciones, son de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución: las de Antigua, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tobago, así como sus respectivas dependencias. La sede de la Federación estará en la isla de Trinidad (art. 6) y parece será Chaguaramas la capital de los 3.000.000 de personas—de diferentes razas y procedencias—que suman la población de las islas federadas. Algunas de ellas pertenecían a las islas de Sotavento (Leewards Islands) y otras a las de Barlovento (Windward Islands). En el primer grupo estaban Antigua, Montserrat y San Cristóbal y en el segundo, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente. De las diez islas que forman parte de la nueva Federación, Antigua, Barbados, Jamaica y San Cristóbal son británicas desde hace trescientos años; Antigua y San Cristóbal fueron las primeras islas de las Indias Occidentales que los ingleses colonizaron, y Jamaica, en sus comienzos española, fué capturada por Oliverio Cromwell en 1655. Dominica, Granada, Montserrat y San Vicente fueron cedidas por Francia a Gran Bretaña en 1783, y Santa Lucía, en 1814. Trinidad hubo de ser cedida por España en 1802.

No se crea que en tal Federación está incluidas todas las posesiones que de hecho tiene el Reino Unido en la región del Caribe; han quedado fuera las islas Bahamas, las islas de las Vírgenes, la Guayana británica y Honduras británica. La posesión y la propiedad de alguno de estos territorios es materia de litigio, según es bien conocido, con países hispanoamericanos,

lo cual no fué obstáculo para que observadores de la Guayana británica y de Honduras británica asistieran a la Conferencia de Londres de 1956.

El principal efecto de la Federación formada es que todas estas islas, incluidas antes dentro del Imperio Colonial Británico, abandonan tal situación para pasar a formar parte de la Commonwealth Británica, con todo lo que ello supone en sus relaciones con otros dominios y estados¹. Por tanto, con esta nueva organización una buena parte del sistema colonial desaparece del Continente americano, lo cual es un hecho de bastante trascendencia para los países americanos, que desde hace tiempo tienen fija su preocupación en conseguir que las colonias y territorios ocupados por países extracontinentales en América alcancen su grado de madurez, con objeto siempre de que cualquier alteración en sus sistemas políticos lleve consigo una amenaza a la paz del Continente. No es necesario dejar expresión rígida del momento en que Monroe lanzara sus famosos puntos para percatarse de que su posición—América para los americanos—constituye una constante en la política exterior de los Estados americanos. Lo que sucede es que los móviles de tal postura han ido cambiando junto con los tiempos y las reacciones han sido más o menos expresivas, de acuerdo con el impacto de tal o cual acontecimiento.

Si en la década de los veinte del siglo pasado se veía con inquietud que las provincias españolas de Ultramar pasaran a depender de otra cualquiera potencia europea, no menos desasosiego se sintió en la década de los cuarenta del presente siglo, como consecuencia del desarrollo de la segunda guerra mundial. Si en el siglo XIX fué suficiente una simple voz de alerta, en el actual, en que el proceso panamericano adquiere paulatinamente más cohesión, no es de extrañar que el tema haya sido tratado en las grandes Asambleas de los Estados americanos y puede decirse que tal cuestión ha estado presente en todas las Conferencias Interamericanas y Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebradas desde 1939 hasta la fecha. Por lo que creemos que no estará de más hacer una recapitulación de las decisiones adoptadas en tal sentido.

Ya en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Panamá, 1939), en el Acta final se incluyó la Resolución XVII² titulada «Cambio de soberanía de regiones geográficas de América bajo ju-

¹ Actualmente está en estudio en el Parlamento canadiense un plan de Ayuda Técnica a la Federación de las Indias Occidentales. La ayuda a dicha Federación y a Gana está evaluada, en un principio, en 150.000 dólares.

² Resolución XVI en algunas ediciones del Acta final de la Primera Reunión.

jurisdicción de Estados no americanos» y que establece el procedimiento de consulta «caso de que algunas de las regiones geográficas de América sujetas a la jurisdicción de cualquier Estado no americano hubiere de cambiar de soberanía y se crease con ello un peligro para el Continente americano». Pero donde la cuestión alcanzó la mayoría de edad fué en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (La Habana, 1940). Punto de común acuerdo en esta Reunión fué la necesidad de estar preparados, por si los hechos que se desarrollaban en el Continente europeo pudiese tener repercusión en las posesiones que algunas de las naciones beligerantes tenían en América, con el consiguiente peligro para la paz del Continente. Para salir al paso de tales consecuencias, la Reunión de Consultas elaboró dos instrumentos: la «Convención sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América» y la famosa «Acta de La Habana» sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América (Declaración y Resol. XX).

La Convención se basaba, en definitiva, en el principio de que «si un Estado no americano tratare directa o indirectamente de sustituirse a otro Estado no americano en la soberanía o control que aquél ejercía sobre cualquier territorio situado en América, amenazando así la paz del Continente, dicho territorio quedará automáticamente comprendido dentro de las estipulaciones de esta Convención y será sometido a un régimen de administración provisional» (art. 1). La Convención creaba una Comisión Interamericana de Administración Territorial compuesta por un representante de cada uno de los Estados que ratificase la Convención. Mas como existió el temor de que las ratificaciones a la Convención tardaran en llegar³, se suscribió el Acta de La Habana, como medida de emergencia, para ser sustituida en su momento por la Convención. El acta creó un Comité de Emergencia cuyas funciones pasarían, en su día, a la Comisión. El Comité, al principio, y la Comisión, más tarde, asumirían «la administración de la región agredida o amenazada»⁴.

La segunda guerra mundial terminó, pero el problema de las colonias europeas en América seguía preocupando a los países americanos. Por eso

³ Entró en vigor el 8 de enero de 1942. Era necesario las ratificaciones de las dos terceras partes de las Repúblicas Americanas. No han ratificado: Bolivia, Cuba, Chile y Paraguay. Argentina lo hizo con reservas.

⁴ También la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Río de Janeiro, 1942) se ocupó del asunto. La Resolución XXXII estuvo consagrada a las «Colonias penales de países extracontinentales en el territorio americano».

nada tiene que extrañar que la cuestión volviera a plantearse en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). El tema fué incluido en la Asamblea a petición del Gobierno de Guatemala; su preocupación por Bécice (que ya fué objeto de la Resol. XIX de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores) le impuso a ello. Ni que decir tiene que contaba con el apoyo de la Argentina—con su problema de las Islas Malvinas—y de Chile en relación con los territorios de la Antártida. Consecuencia de los debates sobre este punto fué la Resolución XXXIII «Colonias y territorios ocupados en América». Dicha resolución modificó el proyecto guatemalteco, agregando al concepto de regiones sometidas al régimen colonial el de territorios ocupados por países no americanos, con lo cual, como ha dicho algún comentarista, se reconocía que el *status de facto o de iure* de las colonias, posesiones y territorios dependientes u ocupados en el Continente americano varía notablemente en cada caso. La Resolución declara que «es justa aspiración de las Repúblicas de América que se ponga término al coloniaje y a la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales» y, por ello, crea una Comisión americana de territorios dependientes, cuyo objeto será el de «centralizar el examen del problema de la existencia de territorios dependientes y territorios ocupados, con el fin de hallar una solución adecuada a la cuestión». Tal Comisión estará integrada por un representante de cada país miembro de la O. E. A. y el informe que sobre el asunto laborara debería ser considerado en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebre después de su presentación⁵.

Si la Resolución sobre Colonias y territorios dependientes, en su parte expositiva, fué considerada satisfactoriamente por parte de los países hispanoamericanos (no así por el resto del mundo, basta echar una ojeada a la prensa europea del entonces), no podría calificarse de tal forma la creación de la citada Comisión. Muchos de ellos no vieron en tal Comisión sino un auténtico trámite dilatorio, capaz de alargar indefinidamente el planteamiento de la cuestión colonial, bien porque las circunstancias así lo aconsejaban, bien por convenir así a alguna de las naciones asistentes a la Conferencia. Algunos portavoces ya entonces manifestaron sus temores no sólo por las posesiones en litigio entre países europeos y americanos, sino por

⁵ La Comisión se reunió en 1949 en La Habana, pero las circunstancias políticas mundiales eran tan difíciles que no se pasó de hacer un llamamiento a las potencias europeas para que poco a poco fueran poniendo fin al sistema colonial en América.

aquellas posesiones europeas que, situadas principalmente en la región del Caribe, pudieran evolucionar hacia nuevas formas de organización. Quedaría incompleta la presente nota si no recogieramos la declaración hecha por la Delegación del Brasil a la Resolución, XXXIII. En dicha declaración, la Delegación brasileña deja constancia de que la Conferencia Interamericana no parece el foro apropiado para debatir una cuestión que afecta a intereses de países extracontinentales. Técnicamente, dice, «cabe distinguir entre las posesiones europeas en América aquéllas que son objeto de litigio de aquéllas que no lo son. Es obvio que el destino de las primeras sólo puede ser resuelto por medio de negociaciones directas o por los medios pacíficos para la resolución de controversias. En cuando a las segundas, conviene recordar que al firmar la Carta de las Naciones Unidas, las potencias responsables de la administración de territorios no autónomos asumieron, en virtud del artículo 73, el sagrado compromiso de gobernarlos, teniendo presente su desarrollo político, económico y social, a fin de prepararlos para un régimen de gobierno propio». Tales consideraciones inclinaron al Brasil a no adherirse a la Resolución XXXIII.

La agresión comunista internacional en Corea dió lugar a la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington 1951). La cuestión de las colonias volvió a plantearse, pero la reunión estuvo absorbida en su trabajo por otros problemas, por lo que se salió del paso con la Resolución VI titulada «Reafirmación de principios interamericanos en relación con las colonias y posesiones europeas en América». En ella, según indica su nombre, se reafirman todas las resoluciones e instrumentos aprobados en anteriores Asambleas y a las que nosotros hemos aludido más arriba adhiriéndose a los principios adoptados en la Primera y Segunda Reunión de Consulta en el sentido: «1. De no reconocer ni aceptar transferencias o intentos de transferir o de adquirir interés o derecho, directa o indirectamente, en alguno de los territorios de este Continente bajo jurisdicción de Estados no americanos en favor de otra potencia extracontinental, cualquiera que fuese la forma empleada para realizarlo. 2. Que en el caso de que fuera menester aplicar las medidas prescritas en la «Convención sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América», deben tenerse en cuenta los intereses de los habitantes de esos territorios para que sea promovido su gradual desarrollo político, económico, social y educativo». Debemos insistir en el cuidado con que se redactó tanto el punto primero como el segundo, pues en realidad lo que no se reconoce ni acepta son transferencias o adquisiciones, pero

no se menta la modificación de *status* en las posesiones, no alcanzando a tal posibilidad el inciso último «cualquiera que fuese la forma empleada para realizarlo».

Tal Resolución dió lugar a multitud de reservas y declaraciones en el acta final de la reunión, aunque todas ellas tenían un mismo denominador común: los territorios que son materia de litigio no deben quedar incluidos en tal decisión. Así, la Delegación de Méjico hizo saber que entendía que la proposición aprobada no abarcaba «los territorios del Continente americano ocupado por países extracontinentales, que sean materia de litigio o reclamación entre potencias de Europa y algunas de las Repúblicas americanas». En el mismo sentido se expresó la Delegación de Guatemala recordando lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América (La Habana, 1940) ⁶. La Delegación argentina reiteró sus reservas hechas en anteriores Conferencias, dejando expresa constancia de que la Resolución VI «no se refiere ni comprende las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur, Islas Sandwich del Sur y tierras incluidas dentro del sector antártico argentino, por cuanto éstas no constituyen colonia o posesión de nación alguna, sino que hacen parte del territorio argentino y están comprendidas en su dominio y soberanía». Análoga reserva hizo el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile «en lo que respecta al territorio chileno antártico».

La Carta de la O. E. A. (aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948) indica en su artículo 35 que la Conferencia Interamericana se reunirá cada cinco años. Para celebrar la X Conferencia Interamericana fué escogida la capital de Venezuela (Caracas, 1954). Por diversos motivos, todos ellos importantes, pero que no hacen al caso, esta Conferencia, primera de las celebradas después de la constitución de la Organización de los Estados americanos, era esperada con verdadero interés. La cuestión que nos ocupa volvió a estar incluida en el programa y su estudio fué encomendado a la Comisión primera. Los debates se efectuaron teniendo como base los proyectos: uno presentado por la Delegación argentina y otro por la brasileña. El primero, que pasó a ser la Resolución XCVI «Colonias y territorios ocupados en América», declara que «es voluntad de los pueblos de América que sea eliminado definitivamente el

⁶ Art. 18: «Ninguna de las disposiciones que abarca la presente Convención se refiere a territorios o posesiones que son materia de litigio o reclamación entre potencias de Europa y algunas de las Repúblicas de América.»

colonialismo mantenido contra el sentir de los pueblos e igualmente la ocupación de territorios». La referencia a territorios ocupados se hizo teniendo el pensamiento puesto en las Malvinas, Bélize... Más arriba apuntamos cómo el Brasil se negó a adherirse a la Resolución XXXIII de Bogotá. Por eso no fué extraño que presentara un proyecto, que fué adoptado por la Resolución XCVII «Colonias en territorio americano». Dicha Resolución se expresa con razonamiento análogo al empleado por la Delegación del Brasil en la Resolución de Bogotá y declara «la necesidad de que los países extracontinentales que tienen colonias en territorios de América no tarden en ultimar las medidas comprendidas en los términos de la Carta de las Naciones Unidas para permitir que los pueblos respectivos puedan ejercer plenamente su derecho de autodeterminación, a fin de que se elimine definitivamente el colonialismo en América». Otra Resolución (la XCVIII) se ocupó todavía de estos asuntos y estaba consagrada a la Comisión americana de territorios dependientes; en ella se agradece a la Comisión la labor realizada, se acuerda transmitir su informe a las Naciones Unidas y se recomienda al Consejo de O. E. A. que convoque dicha Comisión cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Por todo lo expuesto, y aunque desde hace tiempo se venía estudiando con interés la posibilidad de una reorganización de las posesiones europeas en las Antillas, es obvio que para los países miembros de la Organización de los Estados americanos ha tenido que suponer mucho la nueva Federación de las Indias Occidentales. De acuerdo con lo arriba enunciado, es indudable que la nueva entidad política debería colmar las ilusiones de los países americanos en cuanto que el sistema colonial ha desaparecido de una serie de islas sujetas antes a él. Y en tal sentido podría considerarse como un fuerte tanto en el haber del Panamericanismo y del Interamericanismo la formación de tal Federación. No obstante, para muchos sectores americanos la nueva Federación no merecerá tal juicio, ya que en lugar de haberse conseguido aducirán que todas las tierras americanas fuesen gobernadas por Estados americanos, lo único a que se ha llegado es a afianzar más sólidamente la presencia del Reino Unido en las aguas del Caribe. Es preciso destacar con todo que ninguna de las resoluciones adoptadas se oponía a lo hecho por los políticos británicos, ya que lo realizado no supone adquisición o transferencia en favor de otra potencia extracontinental, sino simplemente una transformación de *status*.

Aunque en el momento de escribir estas líneas desconocemos el programa de la XI Conferencia Interamericana que ha de celebrarse en Qui-

to, 1959, es de esperar que se estudie la situación creada por el nacimiento de la Federación e incluso que se adopte alguna postura ante los diversos problemas que su presencia plantea, pues si en definitiva la Federación de las Indias Occidentales no pudieran formar parte como organización subregional (art. 3 de la Carta de Bogotá) de la Organización de los Estados Americanos, sí podría hacerlo en concepto de nuevo Estado, simplemente con ratificar la Carta de la O. E. A. (art. 2), aunque por otra parte no parece lógico que el nuevo dominio británico actúe de forma distinta a la seguida por el otro dominio en tierras americanas—Canadá—, quien tiene sin cubrir su lugar entre los Estados americanos, reservado desde que en el año 1910 se inaugurara en Washington el edificio de la Unión Panamericana.

FÉLIX G. FERNANDEZ-SHAW